

El (complejo y poliédrico) fin de la edad de la inocencia de la UE: el Primer informe anual sobre el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión Europea como ejemplo ⁺

The (complex and polyhedral) end of the age of naïveness of the EU: The First Annual Report on the screening of foreign direct investments into the European Union as an example

CARLOS ESPLUGUES MOTA

LLM (Harvard), MSc (Edinburgh)

Catedrático de Derecho internacional privado (Universidad de Valencia)

Resumen: Los cambios geoestratégicos están forzando a la UE a modular su posición hacia el libre comercio y la libre circulación de inversiones. Entre otras consecuencias, ello favorece la elaboración de nuevos instrumentos normativos que generan dudas sobre su funcionamiento e interacción con el resto de normas europeas.

Palabras clave: Comercio internacional, Reglamento 2019/452, inversiones extranjeras directas, seguridad nacional.

Abstract: *Geostrategic changes are forcing the EU to modulate its position towards free trade and the free movement of investment. Among other this evolution favors the development of new legal instruments that raise doubts about their operation and interaction with the rest of European rules.*

Key Words: *International trade, Regulation 2019/452, foreign direct investment, national security.*

Sumario: I. La apuesta decidida de la Unión, aunque crecientemente matizada, por el libre comercio y la libre circulación de inversiones. II. El diseño de un modelo plural de

⁺ Artículo elaborado en el marco del Proyecto PROMETEO GVA2018/111.

defensa frente a ciertas inversiones –e inversores- extranjeras. 1. El acceso de las empresas extranjeras al mercado europeo de contratación pública. 2. La regulación de la actuación en el mercado europeo de empresas extranjeras que reciban ayudas públicas. 3. La puesta en práctica de un mecanismo de control de las inversiones extranjeras directas: el Reglamento 2019/452. III. El Primer informe anual sobre el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión Europea. IV. Un sistema tan complejo como necesario, que no está no exento de dudas.

I. La apuesta decidida de la Unión, aunque crecientemente matizada, por el libre comercio y la libre circulación de inversiones

La Unión Europea (en adelante, UE) se ha caracterizado históricamente por su apertura al comercio internacional y a las inversiones extranjeras¹. En contraste con el incremento, en tiempos recientes, y en muchos lugares del planeta tradicionalmente abiertos al libre comercio y a la libre circulación de inversiones, de posturas vinculadas a la plural noción de nacionalismo económico², la Unión sigue manteniendo una posición decidida en favor del fomento de la libre circulación de bienes, servicios e inversiones como signo distintivo de su actuar; a partir de su aceptación como instrumentos de creación de riqueza y de fortalecimiento de la paz³. Una postura

Fecha de recepción del original: 5 de enero de 2022. Fecha de aceptación de la versión final: 17 de enero de 2022.

¹ “LA UE representa el 16,4 % del total del comercio mundial. Como consecuencia de ello, el comercio supone casi el 35 % del producto interior bruto (PIB) de la UE, y 35 millones de puestos de trabajo en la UE dependen de las exportaciones” (COMISIÓN EUROPEA, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las subvenciones extranjeras que distorsionan el mercado interior*, Bruselas, 5.5.2021, COM(2021) 223 final, 2021/0114 (COD), Exposición de Motivos, p. 1 (disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0223&from=ES>). Reflejo de ellos es, por ejemplo, el hecho de que en 2016 el 3% de las empresas europeas eran propiedad o se encontraban controladas por inversores ajenos a la UE, lo que suponía un 35% de los activos totales y 16 millones de puestos de trabajo. Vid. COMISIÓN EUROPEA, *Libro Blanco sobre el establecimiento de condiciones equitativas en lo que respecta a las subvenciones extranjeras*, Bruselas, 17.6.2020, COM(2020) 253 final, pp. 7 y 8 (disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0253&from=ES>, tanto éste como el resto de enlaces mencionados en el presente artículo han sido revisados por última vez con fecha 5.1.2022).

² Al respecto, vid. BAUGHN, C.C. y YAPRAK, A., “Economic Nationalism: Conceptual and Empirical Development”, en *Political Psychology*, 1996, vol. 17, nº. 4, pp. 760-761; PRYKE, S., “Economic Nationalism: Theory, History and Prospects”, en *Global Policy*, 2012, vol. 3, nº. 3, pp. 282-285 o FRETZER, Th. “Nationalism and Economy”, en *Nationalities Papers*, vol. 48, nº. 6, 2020, pp. 964-965.

³ TITIEVSAKAIA, J. y HARTE, R., *International Trade and Globalisation*, Briefing – EU policies – Delivering for citizens, European Parliament, Members Research Service, PE 633.176 – June 2019, p. 1 (disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2019\)633176](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2019)633176)).

proactiva que, necesariamente, ha de tomar en consideración las expectativas de los ciudadanos⁴, y que, entre otros extremos, busca garantizar una distribución equitativa de los efectos de la globalización, reduciendo sus efectos negativos⁵.

La Unión apoya, así, la idea del “Comercio para todos”⁶ vinculada a la búsqueda de la sostenibilidad, de la protección de los Derechos Fundamentales y de la buena gobernanza⁷; anclándola en los principios de efectividad y transparencia. Sosteniendo que, tanto el libre comercio como la libre circulación de inversiones, constituyen “potentes motores para el crecimiento y la creación de empleo”⁸, y aceptando que, en concreto, las inversiones resultan “indispensables” para la actividad económica europea⁹, ocupando tradicionalmente, “un lugar central entre las prioridades económicas de la Comisión”¹⁰.

Sin embargo, esta decidida posición en favor del libre comercio y de la libre circulación de inversiones se ha visto directamente afectada, en los últimos años, por ciertos factores exógenos; entre los que destacan los recientes desarrollos geoestratégicos, o la consolidación de nuevos actores en el comercio internacional –muchos de ellos controlados por Estados extranjeros y con unos objetivos que pueden trascender la dimensión puramente económica y comercial-¹¹. Datos que han llevado a la Unión a verbalizar su voluntad de aprovechar “al máximo la totalidad de sus mecanismos de defensa comercial”¹², usándolos “de manera firme”¹³.

Vid., igualmente, COMISIÓN EUROPEA, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las subvenciones extranjeras...*, cit., p. 1.

⁴ COMISIÓN EUROPEA, *Comercio para todos. Hacia una política de comercio e inversión más responsable*, Oficina de publicaciones de la UE, Luxemburgo, 2015, p. 19 (disponible en: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/january/tradoc_154134.pdf).

⁵ COMISIÓN EUROPEA, *Comercio para todos...*, cit., p. 14.

⁶ COMISIÓN EUROPEA, *Comercio para todos...*, cit.

⁷ TITIEVSAKAIA, J. y HARTE, R., *International Trade...*, cit., p. 4.

⁸ COMISIÓN EUROPEA, *Comercio para todos...*, cit. p. 2.

⁹ COMISIÓN EUROPEA, *Comercio para todos...*, cit., p. 8.

¹⁰ COMISIÓN EUROPEA, *Comercio para todos...*, cit., p. 20.

¹¹ Vid. al respecto, EUROPEAN COMMISSION, *Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Trade Policy Review – An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy*, Brussels, 18.2.2021, COM(2021) 66 final, Annex, pp 9.10 (disponible en: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/february/tradoc_159439.pdf).

¹² Vid. COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones. Un nuevo modelo de industrial para Europa*, Bruselas, 13.3.2020, COM(2020) 102 final, p. 7 (disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0102&from=ES>).

¹³ COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Revisión de la política comercial - Una política*

De esta suerte, y sin que ello implique un enfriamiento de su fervor multilateralista¹⁴, la UE ha ido tomando conciencia acelerada de la necesidad de que su apuesta por el libre comercio y la libre circulación de inversiones se vinculen a la idea de reciprocidad: “Debemos recibir lo que damos”¹⁵, se dice. Algo que se pone crecientemente en duda, al menos respecto de ciertos países.

La República Popular China (en adelante RPC) adquiere en este entorno un especial protagonismo¹⁶. La propia Comisión Europea reconoce sin ambages que la relación de este país con la Unión se ha visto alterada en la última década en lo referente a los retos y oportunidades que ofrece¹⁷, al convertirse la RPC en un “competidor económico ... y un rival sistémico en la promoción de modelos alternativos de gobernanza”¹⁸. Resultando, consecuentemente, indispensable para ésta protegerse

comercial abierta, sostenible y firme, Bruselas, 18.2.2021, COM/2021/66 final, p. 22 (disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0066&from=ES>).

¹⁴ Al respecto, vid. EUROPEAN COMMISSION - HIGH REPRESENTATIVE OF THE UNION FOR FOREIGN AFFAIRS AND SECURITY POLICY, *Joint communication to the European Parliament and the Council on strengthening the EU's contribution to rules-based multilateralism*, Brussels, 17.2.2021, JOIN(2021) 3 final, p. 1 (disponible en: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/en_strategy_on_strengthening_the_eus_contribution_to_rule_s-based_multilateralism.pdf).

¹⁵ COMISIÓN EUROPEA, *Presidente Jean-Claude Juncker discurso sobre el estado de la Unión 2017*, Bruselas, 13 de septiembre de 2017, p. 3 (disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/SPEECH_17_3165).

¹⁶ Al respecto, RILEY, A., “The China-EU Relationship: Trade but Verify”, *Notes Internacionales, CIDOB*, nº. 204, October 2018, pp. 3 y 5, o JOCHHEIM, U., *EU-China relations in challenging times*, European Parliament Briefing, EPRS | European Parliamentary Research Service, 2021, pp. 1 y 4 (disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698751/EPRS_BRI\(2021\)698751_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698751/EPRS_BRI(2021)698751_EN.pdf)).

¹⁷ COMISION EUROPEA - ALTA REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD, *Comunicación conjunta al Parlamento europeo, el Consejo europeo y el Consejo UE-China – Una perspectiva estratégica*, Estrasburgo, 12.3.2019, JOIN(2019) 5 final, p. 1 (disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52019JC0005>).

¹⁸ COMISION EUROPEA - ALTA REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD, *Comunicación conjunta al Parlamento europeo, el Consejo europeo y el Consejo UE-China...*, *cit.*, p. 1. China, se dice, “mantiene sus mercados interiores para sus campeones, protegiéndolos de la competencia mediante una apertura selectiva de los mercados; la concesión de licencias y otras restricciones a la inversión; fuertes subvenciones a las empresas públicas y privadas; el cierre de su mercado de contratación pública; obligaciones de localización, incluidos los datos; el favorecimiento de los operadores nacionales en la protección y el ejercicio de los derechos de propiedad intelectual y otras leyes nacionales, y la limitación del acceso de las empresas extranjeras a los programas financiados por el Estado” (*Ibid.*, p. 7).

frente a –e intentar acabar con- los “efectos indirectos negativos causados por su sistema económico de capitalismo de Estado”¹⁹.

La plena asunción por la Unión Europea del ineludible impacto de la dimensión geoestratégica en el ámbito del libre comercio y de la libre circulación de inversiones²⁰, le fuerza a proteger sus “intereses estratégicos”²¹. Y favorece, consecuentemente, la búsqueda creciente de un equilibrio, no siempre fácil, entre su promoción, y la protección del mercado interior europeo frente a “las prácticas desleales y abusivas”²² –especialmente en relación con “las industrias estratégicas, y ... los activos y las tecnologías críticos”²³- en el marco del “modelo de autonomía estratégica abierta” por el que la UE apuesta²⁴. Entre otras consecuencias diversas, ello se ha traducido en el diseño de un elenco de instrumentos destinados a hacer frente a las “prácticas comerciales desleales”²⁵ vinculadas a esa nueva realidad, y para las que Europa no contaba con respuestas normativas hasta el momento.

II. El diseño de un modelo plural de defensa frente a ciertas inversiones –e inversores- extranjeras

¹⁹ COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión ... Una política comercial abierta, sostenible y firme*, cit., p. 10.

²⁰ COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión ... Una política comercial abierta, sostenible y firme*, cit., p. 9. Sobre estos riesgos, nótese, ESPLUGUES MOTA, C., “Securitización e inversiones extranjeras: control del riesgo de ciertas inversiones para la seguridad nacional del Estado”, en *ACDI*, 2019, vol. 12, p. 131 y ss.

²¹ COMISIÓN EUROPEA, *Presidente Jean-Claude Juncker...*, cit., p. 3.

²² COMISIÓN EUROPEA, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las subvenciones extranjeras...*, cit., p. 1.

²³ COMISIÓN EUROPEA, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las subvenciones extranjeras...*, cit., p. 6.

²⁴ Vid. COMISIÓN EUROPEA, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las subvenciones extranjeras...*, cit., pp. 1 y 2. Igualmente, EUROPEAN COMMISSION, *Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Foreign Subsidies Distorting the Internal Market*, Brussels, 5.5.2021, SWD(2021) 99 final, p. 44 (disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0099&from=EN>). Nótese, FÉAS, E., *La estrategia de política comercial de la UE y sus implicaciones para España*, ARI 79/2021, 23.9.2021, p. 1 y ss. (disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/09f1d466-c430-470e-8364-82a0a409ff5b/ARI79-2021-Feas-La-estrategia-politica-comercial-de-UE-y-sus-implicaciones-para-Espa%C3%B1a.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=09f1d466-c430-470e-8364-82a0a409ff5b>).

²⁵ COMISIÓN EUROPEA, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las subvenciones extranjeras...*, cit., p. 2.

Se articula, así, un modelo de defensa plural sustentado en varios instrumentos en fase diversa de elaboración. En concreto²⁶, se diseñan normas sobre la contratación pública específicamente dirigidas a las empresas extranjeras. A la vez que se propone un marco normativo propio referente a la actuación en el mercado europeo de empresas que reciban ayudas por parte de terceros Estados. Y se pone plenamente en práctica el mecanismo de control de las inversiones extranjeras directas (en adelante IED) en la Unión, articulado por el Reglamento (UE) 2019/452 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19.3.2019, para el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión²⁷. Un texto “cuyo objetivo es determinar el impacto probable de las IED en la seguridad y el orden público teniendo en cuenta sus efectos, entre otros sectores, en las infraestructuras y las tecnologías críticas y en los insumos fundamentales”²⁸. Una opción, esta última, a la que la propia Comisión incardina en el ámbito de la “seguridad”²⁹, y no dentro, específicamente, de la política comercial. Y que cobra una especial trascendencia en un entorno de crisis sanitaria, cuando se “(O)bserva con preocupación el interés cada vez mayor por parte de agentes externos por reforzar y consolidar su influencia en empresas europeas en la tesitura de la crisis provocada por la pandemia”³⁰ exigiendo de la Comisión un seguimiento de cerca de “estos movimientos y, en particular, las inversiones extranjeras directas, a fin de garantizar y preservar la integridad del mercado único”³¹.

Se trata, en suma, de una pluralidad de medidas, de naturaleza e intensidad diversas, dirigidas, a partir de la necesaria exigencia de reciprocidad, a regular distintas facetas de una misma compleja realidad. Un elenco de textos, que a partir de sus notables variaciones en cuanto a su objetivo, grado de desarrollo, y vigencia, coinciden en su intención de incrementar la capacidad de la Unión para asegurar el tratamiento

²⁶ Sobre el resto de acciones previstas, vid. COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión ... Una política comercial abierta, sostenible y firme*, cit., p. 23.

²⁷ DO L 79 I, de 21.3.2019.

²⁸ COMISIÓN EUROPEA, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las subvenciones extranjeras...*, cit., p. 6.

²⁹ COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión ... Una política comercial abierta, sostenible y firme*, cit., p. 22. Sobre la plural y vaporosa noción de seguridad nacional y su juego en el ámbito del libre comercio y de la libre circulación de inversiones, nótese, ESPLUGUES MOTA, C., “Otra novedosa y relevante dimensión de la seguridad: la seguridad nacional como límite al libre comercio y a la libre circulación de inversiones”, en BARONA VILAR, S., *Claves de la Justicia Penal. Feminización, Inteligencia Artificial, Supranacionalidad y Seguridad*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 585 y 588.

³⁰ PARLAMENTO EUROPEO, *Informe sobre la política de competencia: Informe anual 2020 (2020/2223(INI))*, Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios (Ponente: Johan Van Overtveldt), de 18.5.2021, Doc. A9-0168/2021, p. 12, nº 32.

³¹ PARLAMENTO EUROPEO, *Informe sobre la política de competencia: Informe anual 2020*, cit., p. 12, nº 32.

“equitativo”³² de los operadores económicos e inversores nacionales y extranjeros, o encauzar las inversiones provenientes de ciertos países -o realizadas por cierto tipo de inversores- en aquellas ocasiones en que “están en juego los intereses estratégicos de la UE”³³. Textos que, junto a la valoración de sus contenidos, y a la problemática de los términos de su incardinación en el marco normativo europeo, presentan como uno de sus efectos colaterales el redimensionamiento, en clave securitaria, de otras disposiciones clásicas, como puedan ser las normas en materia de derecho de la competencia.

1. El acceso de las empresas extranjeras al mercado europeo de contratación pública

Focalizándonos en el primero de los ámbitos apuntados, la Unión constata que, en contraste con lo que ocurre en relación con el mercado europeo de contratación pública, que es el mayor y más abierto del mundo³⁴, las empresas europeas, altamente competitivas en sectores como los equipos de transporte, telecomunicaciones, electricidad, equipos médicos o servicios de construcción³⁵, encuentran graves problemas para acceder a oportunidades de contratación pública en otros países del mundo; con especial singularidad en la RPC. Una tendencia proteccionista que, además, como apunta la propia Comisión, “va en aumento”³⁶.

De hecho, y como reflejo de lo anterior, el Acuerdo sobre Contratación Pública, un texto negociado en el seno de la OMC³⁷, cuenta con un número muy limitado de Estados parte³⁸, entre los que no se encuentran ningún país africano o

³² Tal como afirma el Parlamento Europeo (PARLAMENTO EUROPEO, *Informe sobre la política de competencia: Informe anual 2020*, cit., p. 12, nº 33).

³³ COMISION EUROPEA - ALTA REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD, *Comunicación conjunta al Parlamento europeo, el Consejo europeo y el Consejo UE-China...*, cit., p. 9.

³⁴ Al respecto, nótese, EUROPEAN COMMISSION, *International Procurement Instrument*, 2019, pp. 1 y 2 (disponible en: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/march/tradoc_157728.pdf).

³⁵ COMISION EUROPEA - ALTA REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD, *Comunicación conjunta al Parlamento europeo, el Consejo europeo y el Consejo UE-China...*, cit., p. 7.

³⁶ COMISION EUROPEA - ALTA REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD, *Comunicación conjunta al Parlamento europeo, el Consejo europeo y el Consejo UE-China...*, cit., p. 7.

³⁷ El texto se encuentra disponible en: https://www.wto.org/spanish/docs_e/legal_s/rev-gpr-94_01_s.pdf

³⁸ A fecha de diciembre de 2021 el instrumento cuenta con 21 parte, que suponen 48 Estados de la OMC si se contabilizan los 27 Estados miembros de la Unión. Vid. el listado de Estados contratantes en: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/memobs_s.htm

latinoamericano, y la presencia asiática –la RPC no es parte en él, como tampoco lo son la Federación Rusa o India- es mínima.

A partir de la asunción de esta situación, en enero de 2016 la Comisión presentó la Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el acceso de los productos y servicios de terceros países al mercado interior de la Unión en el ámbito de la contratación pública, así como sobre los procedimientos de apoyo a las negociaciones para el acceso de los productos y servicios de la Unión a los mercados de contratación pública de terceros países³⁹. Un texto que sustituye al previo de 2012⁴⁰, y que tras múltiples vicisitudes y revisiones, sólo en junio de 2021⁴¹ se vio desbloqueado por el Consejo, habiendo aprobado el Parlamento Europeo, en diciembre de 2021, su posición negociadora⁴², y previéndose un pronto inicio de los diálogos tripartitos.

³⁹ COM/2016/034 final - 2012/060 (COD), disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/AUTO/?uri=CELEX:52016PC0034&qid=1640797896869&rid=2>

⁴⁰ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el acceso de los productos y servicios de terceros países al mercado interior de la Unión en el ámbito de la contratación pública, así como sobre los procedimientos de apoyo a las negociaciones para el acceso de los productos y servicios de la Unión a los mercados de contratación pública de terceros países, Bruselas 21.3.2012, COM/2012/0124 final - 2012/0060 (COD) (disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52012PC0124>). Sobre su tramitación parlamentaria, nótese, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2013-0454_ES.html

⁴¹ Ya en sus Conclusiones de 21 y 22.3.2019, el Consejo solicitó que se reanudasen los debates sobre el instrumento de contratación pública internacional de la UE (vid. CONSEJO EUROPEO, *Reunión del Consejo (21 y 22 de marzo de 2019) – Conclusiones*, Bruselas 22.3.2019 (OR.en), EUCO 1/19, COP EUR1, CONCL 1, p. 2, nº. 3 (disponible en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2019-INIT/es/pdf>). Insistiéndose en las Conclusiones del Consejo de 1 y 2.10.2020 en la necesidad de acelerar los trabajos en la materia (EUROPEAN COUNCIL, *Special meeting of the European Council (1 and 2 October 2020) – Conclusions*, Brussels 2.10.2020 (OR.en), EUCO 13/20, CO EUR 10, CONCL 6, p. 1, nº. 4 (disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/45910/021020-euco-final-conclusions.pdf>). Finalmente, con fecha 2.6.2021, se aprobó el mandato del Consejo por los representantes permanentes ante la UE (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the access of third-country goods and services to the Union's internal market in public procurement and procedures supporting negotiations on access of Union goods and services to the public procurement markets of third countries (First reading) - Mandate for negotiations with the European Parliament*, Brussels, 28.5.2021 (OR.en) 9175/21 (disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9175-2021-INIT/en/pdf>).

⁴² Sobre la tramitación, vid. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0337_ES.html#title6. El texto, en su estado actual, se encuentra disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0337_ES.pdf

El texto avalado por el Parlamento, que incorpora cambios diversos en su filosofía y concretas medidas diseñadas respecto de las propuestas originarias ⁴³, busca convertirse en un instrumento de presión que permita favorecer la apertura de los mercados extranjeros de contratación pública, y el establecimiento de condiciones de competencia equitativas en el acceso a estos, en el marco de las negociaciones comerciales desarrolladas por la Unión. En tal sentido, diseña un conjunto de medidas tendentes a limitar el acceso al mercado europeo de contratación pública a los licitadores de aquellos países que no permiten acceder a las empresas europeas a sus mercados.

2. La regulación de la actuación en el mercado europeo de empresas extranjeras que reciban ayudas públicas

Junto a ello, y directamente vinculado al apuntado ámbito de la participación de sociedades extranjeras en el mercado europeo de licitación pública ⁴⁴, aunque superándolo -como reconoce la propia Comisión Europea en su Comunicación sobre “Una nueva estrategia industrial para Europa”⁴⁵-, ésta presentó en mayo de 2021 su Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las subvenciones extranjeras que distorsionan el mercado interior⁴⁶.

La propuesta, que se dice plenamente coherente con la normativa europea⁴⁷ y con la política comercial de la UE, procediendo a complementar los instrumentos comerciales

⁴³ Al respecto, vid. dentro del proceso de tramitación parlamentaria, los apartados *Elementos nuevos en la propuesta revisada de 2016* y *Evolución del debate desde 2018* (disponibles ambos en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0337_ES.html#title6).

⁴⁴ Considérese, BÖHEIM, M., BRAITO, N., CECCANTI, D. *et al*, *Foreign Subsidies and Public Procurement*, European Parliament, Directorate General for External Policies, Policy Department, PE 653.648 – October 2021, p. 6 y ss (disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2021/653648/EXPO_IDA\(2021\)653648_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2021/653648/EXPO_IDA(2021)653648_EN.pdf)). Vid., igualmente, COMISIÓN EUROPEA, *Libro Blanco sobre el establecimiento...*, *cit.*, pp. 33-39 y 46-47.

⁴⁵ Vid. COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones. Un nuevo modelo de industria para Europa*, Bruselas, 13.3.2020, COM(2020) 102 final, p. 7 (disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0102&from=ES>).

⁴⁶ *Cit.*, nota 1.

⁴⁷ Vid. art. 207 TFUE: “1. La política comercial común se basará en principios uniformes, en particular por lo que se refiere a las modificaciones arancelarias, la celebración de acuerdos arancelarios y comerciales relativos a los intercambios de mercancías y de servicios, y los aspectos comerciales de la propiedad intelectual e industrial, las inversiones extranjeras directas, la uniformización de las medidas de liberalización, la política de exportación, así como las medidas de protección comercial, entre ellas las que deban adoptarse en caso de dumping y subvenciones. ...”

de la que ésta es parte⁴⁸, tiene su origen en la solicitud formulada por diversos Estados miembros para hacer frente a esta situación⁴⁹; siendo consecuencia directa de la adopción, en junio de 2020, del Libro Blanco sobre las subvenciones extranjeras en el mercado único⁵⁰. El texto explicita la decidida voluntad de la Unión de “showcase its preference for international cooperation and dialogue, but also its readiness to combat unfair practices and foreign subsidies that undermine the level-playing field in the Single Market”⁵¹.

Ya en octubre de 2020 el Consejo había instado a la Comisión a abordar la regulación de este fenómeno⁵². Y en su Informe sobre la política de competencia de 2019⁵³, el Parlamento había igualmente apuntado la “posibilidad de añadir un pilar a las normas de competencia de la Unión que dote a la Comisión de los instrumentos de investigación oportunos” en relación con este tipo de casos⁵⁴.

En línea con ello, la Comisión admitió en 2021 la necesidad de articular un mecanismo que permita “el seguimiento de nuevas formas de concesión de subvenciones por parte de terceros países, por ejemplo, en el ámbito de la financiación de las inversiones, y su abordaje adecuado mediante derechos compensatorios”⁵⁵. La

⁴⁸ COMISIÓN EUROPEA, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las subvenciones extranjeras...*, cit., p. 5.

⁴⁹

Vid.

<https://www.permanentrepresentations.nl/binaries/nlatio/documents/publications/2019/12/09/non-paper-on-level-playing-field/Dutch+nonpaper+on+Level+playing+field.pdf> (formulada por los Países Bajos) o <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2020/02/Letter-to-Vestager.pdf> (formulada por Alemania, Italia, Francia y Polonia).

⁵⁰ COMISIÓN EUROPEA, *Libro Blanco sobre el establecimiento...*, cit.

⁵¹ EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a Stronger Single Market for Europe's Recovery*, Brussels, 5.5.2021, COM(2021) 350 final, p. 5 (disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0352&from=FR>).

⁵² EUROPEAN COUNCIL, *Special meeting of the European Council (1 and 2 October 2020)*..., cit., p. 1, n.º. 4

⁵³ PARLAMENTO EUROPEO, *Informe sobre la política de competencia: informe anual de 2019, Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios - Ponente: Stéphanie Yon-Courtin (2019/2131(INI))*, 25.2.2020, A9.0022/2020 (disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0022_ES.pdf).

⁵⁴ PARLAMENTO EUROPEO, *Informe sobre la política de competencia: informe anual de 2019...*, cit., p. 7, n.º. 6

⁵⁵ COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión ... Una política comercial abierta, sostenible y firme*, cit., p. 22. En este mismo sentido el Parlamento Europeo respalda en 2020 la “inclusión en las normas de competencia de la Unión de un control exhaustivo de las ayudas estatales a empresas de terceros países” (PARLAMENTO EUROPEO, *Informe sobre la política de competencia: Informe anual 2020*, cit., p. 12, n.º. 31 (disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0168_ES.pdf)).

normativa de la Unión sobre defensa comercial, ayudas estatales, contratación pública o derecho de la competencia no incluyen en sus respectivos ámbitos de aplicación la presencia de subvenciones extranjeras⁵⁶; como tampoco las consideran las normas sobre acceso a la financiación de la UE⁵⁷. De ahí que la Comisión, que inserta este Reglamento en el marco de su nueva política industrial⁵⁸, considere esencial un instrumento de estas características que le permita confrontar esta compleja y real situación.

El objetivo del Reglamento es hacer frente a la actuación de empresas, extranjeras, pero también establecidas o activas en la UE⁵⁹, que reciben subvenciones de sus gobiernos para intervenir en el mercado europeo; entendiéndose por ello préstamos sin intereses u otros tipos de financiación inferiores a los costes, garantías estatales ilimitadas, acuerdos de exención de impuestos en relación con las inversiones o el comercio internacional o, sin más, subvenciones directas⁶⁰. Estas subvenciones, incontrolables hasta el momento para las autoridades europeas, les permiten participar en condiciones de “ventaja desleal”⁶¹ en los procesos de licitación pública

⁵⁶ Vid. en tal sentido, COMISIÓN EUROPEA, *Libro Blanco sobre el establecimiento...*, cit., pp. 11-14; COMISIÓN EUROPEA, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las subvenciones extranjeras...*, cit., p. 3.

⁵⁷ Vid. en tal sentido, COMISIÓN EUROPEA, *Libro Blanco sobre el establecimiento...*, cit., pp. 15 y 40-45.

⁵⁸ EUROPEAN COMMISSION, *Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the Proposal...*, cit., p. 5.

⁵⁹ COMISIÓN EUROPEA, *Libro Blanco sobre el establecimiento...*, cit., p. 17.

⁶⁰ COMISIÓN EUROPEA, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las subvenciones extranjeras...*, cit., p. 2. Sobre las categorías de subvenciones extranjeras y su impacto en el mercado interior, vid. COMISIÓN EUROPEA, *Libro Blanco sobre el establecimiento...*, cit., pp. 9-10, pp. 18-19 y “Anexo I: Definición de subvención extranjera” (pp. 52-53).

⁶¹ COMISIÓN EUROPEA, *La Comisión propone un nuevo Reglamento para hacer frente a las distorsiones causadas por las subvenciones extranjeras en el mercado único*, Comunicado de prensa, Bruselas 5.5.2021, p. 1 (disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/es/ip_21_1982/IP_21_1982_ES.pdf).

Europeos⁶², adquirir empresas europeas⁶³ en condiciones inequitativas, o dedicarse a actividades comerciales en la Unión, generando todo tipo de distorsiones en el libre funcionamiento del mercado único, y favoreciendo, igualmente, la deslocalización⁶⁴. En tal sentido, la Propuesta complementa al apuntado Reglamento sobre el control de las inversiones extranjeras directas, cuyo objetivo es valorar el potencial impacto de la inversión extranjera directa en la seguridad y el orden público de la Unión, y que abordamos en el apartado siguiente⁶⁵. Y en tal sentido reitera la voluntad de la UE de “seguir estando abierta a las inversiones extranjeras directas que sean conformes con su marco jurídico, respeten las normas sociales y medioambientales europeas, y no distorsionen la competencia”⁶⁶

La Propuesta de Reglamento refiere⁶⁷ a aquellas subvenciones extranjeras⁶⁸ que cumplen ciertas condiciones acumulativas. Así, debe existir una contribución financiera⁶⁹ concedida, bien directa o indirectamente, por un tercer país, a una o varias concretas empresas –o sector o sectores industriales- que ejerzan una actividad

⁶² Un análisis en profundidad del impacto en este ámbito, con ejemplos concretos, se encuentra en EUROPEAN COMMISSION, *Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the Proposal...*, cit., pp. 17-21. Algo sobre lo que los propios operadores económicos europeos ya han manifestado su preocupación. Vid. respecto del sector marítimo y ferroviario, al respecto, EUROPEAN COMMISSION, *Commission Staff Working Document, Annual Single Market Report 2021 Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a Stronger Single Market for Europe's Recovery*, Brussels, 5.5.2021, SWD(2021) 351 final, p. 150 (disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0351&from=EN>).

⁶³ Un análisis del impacto, con ejemplos concretos, se encuentra en EUROPEAN COMMISSION, *Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the Proposal...*, cit., pp. 12-17.

⁶⁴ Considérese en relación con este punto, EUROPEAN COMMISSION, *Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the Proposal...*, cit., pp. 21-29.

⁶⁵ Vid. 3 *infra*.

⁶⁶ PARLAMENTO EUROPEO, *Informe sobre la política de competencia: Informe anual 2020*, cit., p. 12, nº 31.

⁶⁷ Vid. art. 2.1) de la Propuesta de Reglamento (COMISIÓN EUROPEA, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las subvenciones extranjeras...*, cit., p. 26. Igualmente, cdos. 8 a 12, pp. 18-19)

⁶⁸ Sobre las categorías de subvenciones extranjeras con mayores probabilidades de distorsionar el mercado interior, vid. art. 4 de la Propuesta de Reglamento (COMISIÓN EUROPEA, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las subvenciones extranjeras...*, cit., p. 7).

⁶⁹ Sobre la noción de contribución financiera, vid. art. 2.2) de la Propuesta de Reglamento (COMISIÓN EUROPEA, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las subvenciones extranjeras...*, cit., p. 26).

económica en el mercado interior⁷⁰, y que les confiere una ventaja; generando, consecuentemente, una distorsión en el mercado interior⁷¹.

El Reglamento diseña tres herramientas de naturaleza y alcance diverso⁷²:

A) Una primera, en supuestos de concentraciones, articulada sobre la obligatoria notificación –*ex ante*–, por parte del comprador a la Comisión, de cualquier contribución financiera que haya podido recibir del Gobierno de un país tercero; en aquellas ocasiones en que el volumen de negocios de la empresa que va a adquirirse en la Unión sea igual o superior a 500 millones de euros, y las contribuciones extranjeras asciendan a un mínimo de 50 millones de euros⁷³.

B) Junto a ello, en segundo lugar, se diseña una herramienta basada en la necesaria notificación, de nuevo *ex ante*, a la Comisión por parte del licitador, de cualquier contribución financiera que haya podido recibir del Gobierno de un país tercero, para que ésta pueda investigar aquellas ofertas en licitaciones públicas en que el valor sea igual o superior a 250 millones de euros⁷⁴.

Para los dos supuestos previos la normativa establece plazos perentorios para la decisión de la Comisión, quedando bloqueada la operación hasta que se produzca la decisión de ésta. En el caso de que no se realice la notificación, se prevén multas, quedando abierta su capacidad de investigar la operación como si se hubiera notificado.

C) Por último, se articula un mecanismo para investigar cualquier otra situación del mercado, así como las concentraciones y participaciones en licitaciones públicas de un valor inferior. Algo que la Comisión puede realizar *ex officio* solicitando información

⁷⁰ Sobre la concreción de la noción de ejercicio de actividad económica en el mercado interior, vid. art. 1.2) de la Propuesta de Reglamento (COMISIÓN EUROPEA, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las subvenciones extranjeras...*, cit., p. 25).

⁷¹ Vid. art. 3 de la Propuesta de Reglamento (COMISIÓN EUROPEA, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las subvenciones extranjeras...*, cit., p. 26).

⁷² Vid., COMISIÓN EUROPEA, *La Comisión propone...*, cit., p. 2. La propuesta formulada resulta coincidente con la prevista en EUROPEAN COMMISSION, *Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the Proposal...*, cit., pp. 74-76.

⁷³ Capítulo 3 (“Concentraciones”) de la Propuesta de Reglamento (COMISIÓN EUROPEA, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las subvenciones extranjeras...*, cit., p. 34 y ss.).

⁷⁴ Capítulo 4 (“Procedimientos de contratación pública”) de la Propuesta de Reglamento (COMISIÓN EUROPEA, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las subvenciones extranjeras...*, cit., p. 41 y ss.).

ad hoc, cuando tenga sospechas de que existe una subvención extranjera que distorsiona la competencia⁷⁵.

La Comisión⁷⁶, competente para aplicar el Reglamento, deberá cotejar los efectos negativos de la subvención “*en términos de distorsión en el mercado interior*” con los potenciales efectos positivos en el desarrollo de la concreta actividad económica prevista⁷⁷, adoptando las oportunas medidas correctoras y compromisos que estime oportuno en su caso⁷⁸.

El legislador europeo es consciente de que el nuevo modelo generado es susceptible de interactuar con algunos de los instrumentos de la UE ya existentes, hasta el punto de aparecer éstos especificados en la Propuesta⁷⁹. Entre otros, con el Reglamento de la UE relativo a las concentraciones⁸⁰, que establece un modelo de notificación previa, y aprobación, de aquellos cambios de empresas que superen ciertos umbrales de negocios en la Unión⁸¹, lo que puede conllevar la existencia de una pluralidad de potenciales notificaciones, y de posibles evaluaciones que se llevarían en paralelo. A su vez, el instrumento sobre subvenciones puede complementar a las normas de defensa de la competencia, que no tienen en cuenta en estos momentos si la “conducta en el mercado está relacionada con subvenciones concedidas por un Estado miembro o por gobiernos de terceros países”⁸², o a las normas sobre control de ayudas estatales, que tampoco toman en consideración las potenciales subvenciones extranjeras⁸³.

⁷⁵ Capítulo 2 (“*Examen de oficio de las subvenciones extranjeras*”) de la Propuesta de Reglamento (COMISIÓN EUROPEA, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las subvenciones extranjeras...*, cit., p. 28 y ss.).

⁷⁶ Nótese, Capítulo 5 (“*Disposiciones de procedimiento comunes*”) de la Propuesta de Reglamento (COMISIÓN EUROPEA, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las subvenciones extranjeras...*, cit., p. 45 y ss.).

⁷⁷ Art. 5 de la Propuesta de Reglamento (COMISIÓN EUROPEA, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las subvenciones extranjeras...*, cit., p. 27).

⁷⁸ Art. 6 de la Propuesta de Reglamento (COMISIÓN EUROPEA, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las subvenciones extranjeras...*, cit., p. 27).

⁷⁹ Vid. el art. 40 (“*Relación con otros instrumentos*”) primero del Capítulo 6 (“*Relación con otros instrumentos*”) de la Propuesta de Reglamento (COMISIÓN EUROPEA, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las subvenciones extranjeras...*, cit., p. 48).

⁸⁰ Reglamento (CE) n.º 139/2004 del Consejo, de 20.1.2004, sobre el control de las concentraciones entre empresas, DO L 24 de 29.1.2004.

⁸¹ Vid. COMISIÓN EUROPEA, *Libro Blanco sobre el establecimiento...*, cit., pp. 45-46.

⁸² Vid. COMISIÓN EUROPEA, *Libro Blanco sobre el establecimiento...*, cit., p. 46.

⁸³ Vid. COMISIÓN EUROPEA, *Libro Blanco sobre el establecimiento...*, cit., p. 46.

3. La puesta en práctica de un mecanismo de control de las inversiones extranjeras directas: el Reglamento 2019/452

Por último, y en contraste con los dos textos anteriores, que se encuentran, todavía, en momentos diversos de su tramitación, la Unión promulgó en marzo de 2019 el ya citado Reglamento (UE) 2019/452 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de marzo de 2019 para el control de las inversiones extranjeras, que se encuentra plenamente operativo desde el 11 de octubre de 2020, y respecto del que la Comisión ya ha avanzado que considera la posibilidad de reforzar el mecanismo de cooperación diseñado en él⁸⁴.

La elaboración del Reglamento fue anunciado por el propio Presidente de la Comisión, el Sr. Jean-Claude Juncker, en su discurso sobre el estado de la Unión de 2017, apuntado que la UE no era una defensora “ingenua” del libre comercio⁸⁵; debiendo velar, necesariamente, por la salvaguarda de sus “intereses estratégicos”⁸⁶. Y apostando, en consecuencia, por la elaboración de un marco europeo en materia de control previo de la inversión como instrumento indispensable para “proteger nuestra seguridad colectiva en caso necesario”⁸⁷.

El Reglamento es una manifestación nítida del proceso de concienciación de la UE, y también de sus Estados miembros⁸⁸, sobre los potenciales riesgos que plantea la inversión extranjera para la seguridad o el orden público europeo⁸⁹; específicamente,

⁸⁴ COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión ... Una política comercial abierta, sostenible y firme*, cit., p. 23.

⁸⁵ COMISIÓN EUROPEA, *Presidente Jean-Claude Juncker...*, cit., p. 3.

⁸⁶ COMISIÓN EUROPEA, *Presidente Jean-Claude Juncker...*, cit., p. 3. En relación con la génesis del Reglamento y las concretas medidas adoptadas tras el discurso, vid., MAILLO, J., “New Screening of Foreign Direct Investment (FDI) in Europe: A First Step Towards a New Paradigm?”, en *SYIL*, 2020, vol. 24, pp. 182-185.

⁸⁷ “Si una empresa pública extranjera desea comprar un puerto europeo, una parte de nuestra infraestructura energética o una empresa de tecnología de defensa, la adquisición solo debe llevarse a cabo con transparencia, estudio y debate. Tenemos la responsabilidad política de saber lo que se cuece a nuestro alrededor, a fin de proteger nuestra seguridad colectiva en caso necesario” (COMISIÓN EUROPEA, *Presidente Jean-Claude Juncker...*, cit., p. 3).

⁸⁸ Al respecto, considérese CHAN, Z.T. y MEUNIER, S., “Behind the Screen: Understanding National Support for a Foreign Investment Screening Mechanism in the European Union”, en *The Review of International Organizations*, 2021, pp. 3-5.

⁸⁹ Ya en sus Conclusiones de 21 y 22.3.2019, el Consejo solicitó que se reanudasen los debates sobre el instrumento de contratación pública internacional de la UE (vid. CONSEJO EUROPEO, *Reunión del Consejo (21 y 22 de marzo de 2019) – Conclusiones*, Bruselas 22.3.2019 (OR.en), EUCO 1/19, COP EUR1, CONCL 1, p. 2, nº. 3 (disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2019-INIT/es/pdf>). En relación con estos riesgos, vid. GADOCHA, P.M., “Assessing the EU Framework Regulation for the Screening of Foreign Direct Investment – What is the Effect on Chinese Investors?”, en *The Chinese Journal of Global Governance*, 2020, vol. 6, pp. 2-3.

en relación con ciertos activos, tecnologías e infraestructuras estratégicas⁹⁰. Unas exigencias, y objetivos, que se ven exponencialmente incrementadas en aquellos casos en que intervienen sociedades estatales o fondos soberanos.

El Reglamento asume, y reconoce, que en la actualidad la responsabilidad del control de las IEDs corresponde a los distintos Estados miembros⁹¹ que son libres de diseñar, o no, sistemas de control de las inversiones extranjeras⁹²; algo que, llamativamente, se ha acelerado desde su promulgación⁹³. Pero, a la vez, explicita que dicho control debe tomar en cuenta el impacto que sobre la UE en su conjunto pueden tener éstas. Especialmente, “*con el fin de garantizar la continuidad de la capacidad de la industria de la UE*”⁹⁴.

A partir de ello, el Reglamento diseña un marco normativo básico para el control de las inversiones extranjeras por motivos de seguridad o de orden público⁹⁵. Apuntando los factores que pueden considerarse a la hora de ponderar su compatibilidad con el orden público o criterios similares del Estado receptor⁹⁶, y las bases mínimas sobre las que deben articularse estos mecanismos de control⁹⁷. A la vez que articula 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 público⁹⁸.

⁹⁰ COMISION EUROPEA - ALTA REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD, *Comunicación conjunta al Parlamento europeo, el Consejo europeo y el Consejo UE-China...*, cit., p. 12.

⁹¹ Vid. REINS, L, “The European Union’s Framework for FDI Screening: Towards and Ever More Growing Competence over Energy Policy?”, en *Energy Policy*, 2019, nº. 128, p. 668 y ss.

⁹² Al respecto, vid. HINDENLANG, S. y MOBERG, A., “The Art of Casting Political Disent in Law: The EU’s Framework for the Screening of Foreign Direct Investment”, en *CMLR*, 2020, vol. 57, p. 1431.

⁹³ El listado de sistemas nacionales de control comunicados por los diversos Estados miembros a la Comisión a fecha 2 de diciembre de 2021, se encuentra disponible en el enlace: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157946.pdf

⁹⁴ COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión. Orientaciones dirigidas a los Estados miembros en relación con las inversiones extranjeras directas y la libre circulación de capitales de terceros países, así como la protección de los activos estratégicos de Europa, antes de la aplicación del Reglamento (UE) 2019/452 (Reglamento para el control de las inversiones extranjeras directas) (2020/C 99 I/01)*, DO C 99, de 26.3.2020, Anexo núm. 1, p. 1.

⁹⁵ En relación con el Reglamento, su génesis y soluciones, vid., por todos, ESPLUGUES MOTA, C., *El control de las inversiones extranjeras directas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018, p. 457 y ss. o BOURGEOIS, J.H.J. (ed.), *EU Framework for Foreign Direct Investment Control*, Alphen aan den Rijn, 2020.

⁹⁶ O de la propia UE, art. 4 del Reglamento 2019/452.

⁹⁷ Art. 3 del Reglamento 2019/452.

⁹⁸ Arts. 1.1 y 7 a 11 del Reglamento 2019/452.

Todo ello, insistimos, “sin perjuicio de que cada Estado miembro tenga responsabilidad exclusiva sobre su seguridad nacional, como dispone el artículo 4, apartado 2, del TUE, y del derecho de cada Estado miembro a proteger sus intereses esenciales de seguridad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 346 del TFUE”⁹⁹, y de su capacidad para decidir si controla o no una determinada IED en el marco del Reglamento¹⁰⁰.

Precisamente, al amparo del artículo 5.3 del Reglamento se elabora ahora el *Primer Informe Anual “público para una mayor transparencia”*¹⁰¹ de la *Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el control de las inversiones directas en la Unión*¹⁰², que, como apunta el considerando 32 del propio texto reglamentario, se realiza sobre la base, “entre otras cosas, de los informes anuales presentados por los Estados miembros y dentro del debido respeto a la naturaleza confidencial de cierta información incluida en dichos informes”¹⁰³. Y que seguidamente aproximamos¹⁰⁴.

III. El Primer informe anual sobre el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión Europea

En este entorno que hemos pergeñado en los apartados anteriores se hace público el primer Informe anual sobre el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión. El Informe, que lleva fecha de 23 de noviembre de 2021, consta de cuatro capítulos que aportan una visión global de la situación existente en Europa en relación, específicamente con esta problemática. El primero de ellos ofrece las cifras y tendencias sobre las IEDs en la Unión, presentando el capítulo 2 una visión de la

⁹⁹ Art. 1.2 del Reglamento 2019/452.

¹⁰⁰ Art. 1.3 del Reglamento 2019/425.

¹⁰¹ Cdo. 32 del Reglamento 2019/452.

¹⁰² COMISIÓN EUROPEA, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Primer informe anual sobre el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión*, Bruselas, 23.11.2021, COM(2021) 714 final (disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=COM:2021:714:FIN>).

¹⁰³ En tal sentido, la Comisión ha publicado la información sobre los distintos regímenes jurídicos nacionales en la materia en el documento, EUROPEAN COMMISSION, *Commission Staff Working Document Screening of FDI into the Union and its Member States Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council. First Annual Report on the screening of foreign direct investments into the Union {COM(2021) 714 final}*, Brussels, 21.11.2021, SWD(2021) 334 final, p. 21 y ss. (disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2021:0334:FIN:EN:PDF>).

¹⁰⁴ Como el propio Informe señala, su adopción es paralela a la emisión del Informe anual sobre el control de las exportaciones de productos de doble uso constituyendo, ambos, “herramientas importantes para los controles estratégicos del comercio y la inversión a fin de garantizar la seguridad la seguridad en la Unión Europea”, COMISIÓN EUROPEA, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Primer informe anual...*, cit., p. 1.

evolución legislativa en la materia en los diversos Estados miembros. A ambos se une un capítulo 3 relativo a las actividades de control por parte de los Estados europeos, y un último capítulo, el 4, sobre el funcionamiento de la cooperación de la UE en materia de control de las inversiones extranjeras directas.

El Informe constata el impacto que la pandemia de covid-19 ha tenido en las inversiones desde y hacia la UE. La caída generalizada de los flujos inversores mundiales durante 2020, ya explicitada por la UNCTAD en su informe anual¹⁰⁵, se vio agudizada en el seno de la Unión, alcanzándose una reducción del 71% de las IED recibidas¹⁰⁶. Lo que, por ejemplo, condujo a que el número de operaciones de fusión y adquisición de empresas, se mantuviera durante el primer trimestre de 2021 un 30% por debajo del nivel de 2019¹⁰⁷. En el caso de España, esta disminución fue del 20,8%¹⁰⁸.

Este impacto, añade el Informe, se ha sentido, igualmente, en la regulación nacional en materia de control de inversiones extranjeras. La Comisión ha instado en repetidas ocasiones a los diversos Estados miembros a que “establezcan y apliquen un mecanismo de control de las inversiones extranjeras directas completo para abordar los casos en los que la adquisición o el control de una determinada empresa, infraestructura o tecnología pueda suponer un riesgo para la seguridad o el orden público en la UE”¹⁰⁹. En tal sentido, entre el momento en que el Presidente Juncker anunció el futuro Reglamento en la materia, en 2017, y junio de 2021, fecha de cierre para la y elaboración de este Primer Informe, el número de Estados con mecanismos nacionales de control ha aumentado de 11 a 18, viéndose igualmente ampliado el

¹⁰⁵ Vid. UNCTAD, *World Investment Report 2021. Investing in Sustainable Recovery*, New York, United Nations Publications, 2021, p. 2 (disponible en: https://unctad.org/system/files/official-document/wir2021_en.pdf).

¹⁰⁶ COMISIÓN EUROPEA, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Primer informe anual...*, cit., p. 2.

¹⁰⁷ COMISIÓN EUROPEA, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Primer informe anual...*, cit., p. 3.

¹⁰⁸ COMISIÓN EUROPEA, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Primer informe anual...*, cit., p. 4. En relación, en concreto con las operaciones de M&A debe tenerse en cuenta que la pandemia conllevó la adopción generalizada de medidas protectoras por parte de los distintos Estados de la Unión, a instancias de la propia Comisión. Al respecto, vid. *ibid.*, pp. 8-9. En relación con España, considérese ESPLUGUES MOTA, C., “La suspensión de la libre circulación de inversiones extranjeras en España por la crisis del Covid-19”, en *CdT*, 2020, vol. 12, nº. 2, p. 405 y ss.

¹⁰⁹ COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión ... Una política comercial abierta, sostenible y firme*, cit., pp. 22-23.

ámbito material de algunos de los ya existentes¹¹⁰ procediéndose a incluir en ellos, cada vez más, “a veces literalmente, elementos clave del Reglamento”¹¹¹.

Todos estos desarrollos se han reflejado en este primer Informe elaborado a través de la agregación de los datos aportados por los diversos Estados miembros de la UE a quienes, recordemos, corresponde en última instancia “la decisión sobre qué inversiones se deben controlar, aprobar, condicionar o bloquear”¹¹². El texto habla así, en relación con los doce meses de 2020 –el Reglamento adquirió plena vigencia el 11 de noviembre de 2020-, de 1793 expedientes de inversión, previa solicitud de aprobación, correspondientes a IED en siete de los Estados miembros declarantes.

De ellos, un 80% no requirió de control formal atendida, bien la evidente falta de repercusión de la operación declarada en la seguridad o por el orden público, o por el hecho de quedar fuera del ámbito de aplicación del concreto mecanismo nacional de control¹¹³. Del restante 20% de operaciones -362- que sí fue objeto de control formal, el 91% de los expedientes fueron aprobados. En una gran proporción, además -79%- sin formularse condición alguna, y sólo en un 12% con alguna condición. Únicamente un 2% de ese 20% de expedientes que fueron controlados formalmente fue prohibido, y un 7% fueron abandonos por razones desconocidas, no requiriendo de decisión alguna por parte de las autoridades nacionales¹¹⁴.

En lo relativo al período comprendido entre el 11 de octubre de 2020 y el 30 de junio de 2021, fechas en que el Reglamento sobre control de las IED ya se encontraba plenamente vigente, se constatan 265 notificaciones de conformidad con el artículo 6 del texto reglamentario, de las que un 90% fueron notificados por cinco Estados miembros: Alemania, Austria, España, Francia e Italia¹¹⁵. Los cinco principales países de origen de la inversión eran Canadá, China, Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos y Reino Unido¹¹⁶. La mayoría de las transacciones objeto de evaluación

¹¹⁰ COMISIÓN EUROPEA, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Primer informe anual...*, cit., p. 7.

¹¹¹ COMISIÓN EUROPEA, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Primer informe anual...*, cit., p. 7, con especial referencia a la nota a pie 13.

¹¹² COMISIÓN EUROPEA, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Primer informe anual...*, cit., p. 10.

¹¹³ COMISIÓN EUROPEA, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Primer informe anual...*, cit., p. 10.

¹¹⁴ COMISIÓN EUROPEA, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Primer informe anual...*, cit., p. 11. Considérese a efectos de la validez de las estadísticas ofrecidas, el tenor de la nota 19.

¹¹⁵ COMISIÓN EUROPEA, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Primer informe anual...*, cit., p. 12.

¹¹⁶ COMISIÓN EUROPEA, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Primer informe anual...*, cit., p. 14.

contaban con un valor entre 10 y 100 millones de euros, afectando principalmente a la industria manufacturera, las TIC y el comercio al por mayor y al por menor¹¹⁷. Y un 29% de ellas afectaban a varios Estados miembros.

De estos 265 casos notificados, el 80% -212- fueron archivados por la Comisión en la fase 1 –dentro de los quince días naturales prescritos para ello-, mientras que de los casos restantes, un 14% -36- pasaron a la fase 2, y se solicitó información adicional al Estado miembro notificante¹¹⁸. La información requerida suele referir a los productos o servicios de la empresa objetivo, la posible clasificación de productos como de doble uso, los clientes, competidores y cuotas de mercado, la cartera de propiedad intelectual e industrial y actividades de I+D de la empresa objetivo u otras características definitorias del inversor¹¹⁹.

De los datos anteriores, el Informe extrae una serie de conclusiones. La primera es que el sistema diseñado “funciona bien”¹²⁰, sin que se hayan constatado, por ejemplo, filtraciones en relación con su funcionamiento¹²¹. Consolidándose la idea de que estamos ante un mecanismo importante “para aumentar la resiliencia”¹²² de la Unión Europea y de sus miembros, que lleva a la Comisión a esperar que los diversos Estados que todavía no cuentan con un modelo de control de las IED lo incorporen pronto¹²³, máxime en una situación de crisis postpandémica como la que vivimos¹²⁴.

Con todo, y aun aceptando el carácter limitado de la información ofrecida por el Informe, atendida la naturaleza confidencial consustancial a este tipo de

¹¹⁷ COMISIÓN EUROPEA, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Primer informe anual...*, cit., p. 12.

¹¹⁸ Quedando pendiente un 6% de los casos notificados en el momento de elaborarse el Informe (COMISIÓN EUROPEA, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Primer informe anual...*, cit., p. 12). Los principales sectores afectados en esta fase 2 fueron la industria manufacturera, las TIC y las actividades financieras, suponiendo las dos primeras casi un 70% del total (*Ibid.*).

¹¹⁹ COMISIÓN EUROPEA, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Primer informe anual...*, cit., p. 12.

¹²⁰ COMISIÓN EUROPEA, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Primer informe anual...*, cit., p. 15.

¹²¹ COMISIÓN EUROPEA, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Primer informe anual...*, cit., p. 20.

¹²² COMISIÓN EUROPEA, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Primer informe anual...*, cit., pp. 20-21.

¹²³ COMISIÓN EUROPEA, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Primer informe anual...*, cit., pp. 21-22.

¹²⁴ Nótese en este sentido, COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión. Orientaciones dirigidas a los Estados miembros en relación con las inversiones extranjeras directas y la libre circulación de capitales de terceros países, así como la protección de los activos estratégicos de Europa, antes de la aplicación del Reglamento (UE) 2019/452 (Reglamento para el control de las inversiones extranjeras directas)* (2020/C 99 I/01), DO C 99 I, de 26.3.2020.

procedimientos, surgen interrogantes sobre la duración de los casos que pasan a la fase 2, que difieren notablemente entre sí¹²⁵, abriéndose el debate sobre la necesidad de ampliarlos¹²⁶, o en relación con el previsible incremento de recursos personales y materiales que el sistema va a exigir para su correcto funcionamiento¹²⁷. O en torno a la necesidad de establecer pautas y directrices más claras sobre las operaciones sometidas al Reglamento, y sobre los conceptos recogidos en éste que permitan filtrar los casos notificados¹²⁸ con vistas, no sólo a asegurar un mejor funcionamiento del modelo sino, también, y nada se dice al respecto en el Informe, sobre la transparencia y previsibilidad del sistema, algo complicado si atendemos a la propia naturaleza de la temática y operaciones abordadas. La Comisión parece ser consciente de todas estas cuestiones¹²⁹ y, sin plantearse todavía una próxima reforma del Reglamento¹³⁰, ha adoptado diversas medidas para facilitar su práctica, mostrándose abierta a la publicación de directrices en línea con las que, por ejemplo, existen en el ámbito del Derecho de la competencia y que se han demostrado muy valiosas¹³¹.

IV. Un sistema tan complejo como necesario, que no está no exento de dudas

El Primer Informe anual sobre el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión Europea resulta objetivamente importante por múltiples razones, de naturaleza diversa. A su propia condición iniciática, estamos ante un primer informe al que previsiblemente seguirán otros muchos en años venideros, se une el hecho objetivo de poner de manifiesto la relevancia de una problemática, invisible hace tan sólo un lustro en Europa que, sin embargo, ha adquirido un indudable protagonismo, generando un desarrollo normativo inusualmente rápido y trascendente.

Estos datos, trascendentes en sí mismos, no ocultan, empero, otros de naturaleza diversa, que no aparecen presentes en el Informe pero que surgen del mismo y que son igualmente relevantes. Factores endógenos al propio sistema cuyos datos

¹²⁵ COMISIÓN EUROPEA, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Primer informe anual...*, cit., p. 15.

¹²⁶ COMISIÓN EUROPEA, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Primer informe anual...*, cit., p. 18.

¹²⁷ COMISIÓN EUROPEA, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Primer informe anual...*, cit., p. 17.

¹²⁸ COMISIÓN EUROPEA, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Primer informe anual...*, cit., p. 18.

¹²⁹ COMISIÓN EUROPEA, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Primer informe anual...*, cit., pp. 19 y 20.

¹³⁰ COMISIÓN EUROPEA, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Primer informe anual...*, cit., p. 21.

¹³¹ COMISIÓN EUROPEA, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Primer informe anual...*, cit., p. 21.

publicita el Informe, y que se focalizan en la apuntada transparencia y seguridad del proceso mismo de control de la inversión extranjera por parte de las autoridades públicas europeas. Algo de lo que éste no habla –recordemos que su propia elaboración busca aportar transparencia a un control que, debido a la dimensión de seguridad nacional que involucra, va a carecer habitualmente de ella-, y que sin embargo, y viendo la situación existente en otros países que diseñaron modelos de control de inversiones extranjeras por motivos de seguridad nacional, va a adquirir, de seguro, enorme relevancia en el futuro¹³².

Y datos exógenos al modelo. El Informe refiere a un concreto Reglamento, el 2019/452; pero este instrumento, aunque dotado de una singular relevancia, está llamado a ser uno más de entre un elenco de textos que, como hemos visto, van a cubrir diversas facetas de una misma realidad. Esta convivencia del Reglamento sobre control de inversiones y del resto de instrumentos en proceso de tramitación con otros textos europeos –nuevos o ya existentes- plantea la cuestión de su coordinación con aquellos. Y, como consecuencia de ello, de la posibilidad de que una misma situación sea susceptible de ser evaluada a través de diversas realidades normativas, dependiendo de la específica dimensión de aquella que se esté valorando.

Ello no solo supone dotar a una misma autoridad, como si del Dios Jano se tratara, de dos potenciales funciones diversas sino, lo que puede resultar más complejo, e incluso trascendente, desde un punto de vista jurídico, permitirle actuar de dos maneras distintas, con reglas y estándares de seguridad jurídica, de transparencia y trazabilidad diversos, dependiendo de la materia objeto de valoración y del instrumento aplicado. Impactando, a su vez, en su misma capacidad de realizar una evaluación *ex post* de los resultados de sus decisiones que, en el caso de aquellos textos vinculados a la protección de la seguridad y el orden público europeo pueden verse severamente condicionada¹³³. En este sentido, la coordinación, por ejemplo, entre las normas sobre Derecho de la competencia y el futuro Reglamento sobre subvenciones que distorsionan el mercado¹³⁴ va, previsiblemente, a constituir un banco de pruebas interesante al respecto.

¹³² Vid. ESPLUGUES, C., *Foreign Investment, Strategic Assets and National Security*, Cambridge, intersentia, 2018, p. 245 y ss.

¹³³ Algo que se exige crecientemente, por ejemplo, en el marco del Derecho de la competencia. Vid. TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, *Procedimientos aplicados por la Comisión para el control de las concentraciones y la defensa de la competencia en la UE: es necesario mejorar la supervisión del mercado*, Luxemburgo, Oficina de publicaciones de la UE, 2020, p. 48 (disponible en: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_24/SR_Competition_policy_ES.pdf).

¹³⁴ Vid. COMISIÓN EUROPEA, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Informe sobre la política de competencia*

El Informe plantea, a su vez, una cuestión de fondo de difícil abordaje y de la que ya el Parlamento Europeo se ha hecho eco: la utilización de todo este engranaje normativo –él refiere en concreto a las decisiones en materia de política de competencia¹³⁵- como medidas proteccionistas que puedan acabar afectando a la posición abierta hacia el comercio internacional y la libre circulación de inversiones de la que ha hecho gala hasta el momento la UE. El hecho de que las normas sobre control de las inversiones den lugar a un proceso de evaluación mucho más opaco que el existente en otros ámbitos como el derecho de la competencia o las ayudas de Estado, y la lábil distinción entre lo que constituye una medida de protección de la seguridad nacional y de puro proteccionismo económico puede acabar resultando una tentación difícil de resistir¹³⁶. El futuro dirá e, intuimos que lo hará más pronto que tarde.

Bibliografía

BAUGHN, C.C. y YAPRAK, A., “Economic Nationalism: Conceptual and Empirical Development”, en *Political Psychology*, 1996, vol. 17, nº. 4, p. 759.

BÖHEIM, M., BRAITO, N, CECCANTI, D. *et al*, *Foreign Subsidies and Public Procurement*, European Parliament, Directorate General for External Policies, Policy Department, PE 653.648 – October 2021.

BOURGEOIS, J.H.J. (ed.), *EU Framework for Foreign Direct Investment Control*, Alphen aan den Rijn, 2020.

CHAN, Z.T. y MEUNIER, S., “Behind the Screen: Understanding National Support for a Foreign Investment Screening Mechanism in the European Union”, en *The Review of International Organizations*, 2021, p. 1.

ESPLUGUES MOTA, C., *El control de las inversiones extranjeras directas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018.

ESPLUGUES, C., *Foreign Investment, Strategic Assets and National Security*, Cambridge, intersentia, 2018.

2020, Bruselas, 7.7.2021, COM(2021) 373 final, pp. 2, 11 y 34 (disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0373&from=ES>)

¹³⁵ PARLAMENTO EUROPEO, *Informe sobre la política de competencia: Informe anual 2020*, cit., p. 12, nº 31.

¹³⁶ Al respecto, ESPLUGUES MOTA, C., “La creciente interacción entre la seguridad nacional y el comercio internacional: hacia una concreción del significado y alcance del artículo XXI GATT en tiempos de cambios tecnológicos y competencia geopolítica”, en *CdT*, 2020, vol. 12, nº. 1, pp. 171 y 172.

ESPLUGUES MOTA, C., “La creciente interacción entre la seguridad nacional y el comercio internacional: hacia una concreción del significado y alcance del artículo XXI GATT en tiempos de cambios tecnológicos y competencia geopolítica”, en *CdT*, 2020, vol. 12, nº. 1, p. 170.

ESPLUGUES MOTA, C., “La suspensión de la libre circulación de inversiones extranjeras en España por la crisis del Covid-19”, en *CdT*, 2020, vol. 12, nº. 2, p. 372.

ESPLUGUES MOTA, C., “Otra novedosa y relevante dimensión de la seguridad: la seguridad nacional como límite al libre comercio y a la libre circulación de inversiones”, en BARONA VILAR, S., *Claves de la Justicia Penal. Feminización, Inteligencia Artificial, Supranacionalidad y Seguridad*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, p. 585.

FÉAS, E., *La estrategia de política comercial de la UE y sus implicaciones para España*, ARI 79/2021, 23.9.2021, p. 1.

FRETZER, Th. “Nationalism and Economy”, en *Nationalities Papers*, vol. 48, nº. 6, 2020, p. 963.

GADOCHA, P.M., “Assessing the EU Framework Regulation for the Screening of Foreign Direct Investment – What is the Effect on Chinese Investors?”, en *The Chinese Journal of Global Governance*, 2020, vol. 6, p. 1.

HINDENLANG, S. y MOBERG, A., “The Art of Casting Political Dissent in Law: The EU’s Framework for the Screening of Foreign Direct Investment”, en *CMLR*, 2020, vol. 57, p. 1427.

JOCHHEIM, U., *EU-China relations in challenging times*, European Parliament Briefing, EPRS | European Parliamentary Research Service, 2021.

MAILLO, J., “New Screening of Foreign Direct Investment (FDI) in Europe: A First Step Towards a New Paradigm?”, en *SYIL*, 2020, vol. 24, p. 180.

PRYKE, S., “Economic Nationalism: Theory, History and Prospects”, en *Global Policy*, 2012, vol. 3, nº. 3, p. 281.

REINS, L., “The European Union’s Framework for FDI Screening: Towards and Ever More Growing Competence over Energy Policy?”, en *Energy Policy*, 2019, nº. 128, p. 665.

RILEY, A., “The China-EU Relationship: Trade but Verify”, *Notes Internacionais*, CIDOB, nº. 204, October 2018, p. 1.

TITIEVSAKAIA, J. y HARTE, R., *International Trade and Globalisation, Briefing – EU policies – Delivering for citizens*, European Parliament, Members Research Service, PE 633.176 – June 2019.