

ALEJANDRO RUBIO GONZÁLEZ
XAVIER CODINA GARCÍA-ANDRADE

SEGURIDAD ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA E INVERSIÓN EXTRANJERA

Asociación Española para el Estudio del Derecho Europeo (AEDEUR)

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2026

ÍNDICE

	Pág.
PRESENTACIÓN.....	13
CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN.....	15
CAPÍTULO 2. LA ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD ECONÓMICA	19
1. CONCEPTO DE SEGURIDAD ECONÓMICA	19
2. EL CONTEXTO DE LA SEGURIDAD ECONÓMICA.....	27
3. LOS DISTINTOS ENFOQUES DE LA SEGURIDAD ECONÓMICA.....	31
4. LA ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD ECONÓMICA (EESE)	36
4.1. El camino hacia la EESE y el enfoque adoptado por la Unión Europea	36
4.2. Los pilares de la EESE y sus instrumentos de aplicación.....	44
5. LA ATRIBUCIÓN COMPETENCIAL COMO FACTOR QUE OBLIGA A UNA COOPERACIÓN MULTINIVEL	66
6. LA EJECUCIÓN DE LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD ECONÓMICA EUROPEA: DESCENTRALIZACIÓN Y FRAGMENTACIÓN	74

	Pág.
CAPÍTULO 3. LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA.....	79
1. INTRODUCCIÓN	79
2. ASPECTOS REGULATORIOS DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA.....	82
2.1. Concepto de inversión extranjera.....	88
2.2. Delimitación de los conceptos de inversión directa e inversión de cartera	88
2.3. El problema de la coherencia regulatoria y la cadena de control	93
3. LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN EL DERECHO ORIGINARIO: LA LIBRE CIRCULACIÓN DE CAPITALES COMO VEHÍCULO DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA.....	95
CAPÍTULO 4. EL CONTROL DE INVERSIONES EXTRANJERAS EN EL MARCO DE LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES DEL MERCADO INTERIOR.....	107
1. INTRODUCCIÓN	107
2. CONTENIDO DE LA RESTRICCIÓN	110
3. INVERSIÓN EXTRANJERA Y LA LIBERTAD FUNDAMENTAL APLICABLE: INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA E INVERSIÓN DE CARTERA	116
4. RELACIÓN JURÍDICA Y ECONÓMICA ENTRE LA LIBRE CIRCULACIÓN DE CAPITALES Y EL DERECHO DE ESTABLECIMIENTO: DETERMINACIÓN DE LA LIBERTAD FUNDAMENTAL APLICABLE.....	122
5. JUSTIFICACIÓN DE LA RESTRICCIÓN POR MOTIVOS DE ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD PÚBLICA. REFERENCIA A LOS MOTIVOS ECONÓMICOS Y LA SEGURIDAD PÚBLICA.....	127

	Pág.
6. LA PROPORCIONALIDAD DE LAS RESTRICCIONES.....	135
7. LA INVERSIÓN PROCEDENTE DE TERCEROS ESTADOS: DERECHO DE ESTABLECIMIENTO Y ACCESO AL MERCADO	144
CAPÍTULO 5. EL CONTROL DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS EN EL DERECHO DERIVADO: EL REGLAMENTO 2019/452	159
1. OBJETIVOS DE LA NORMA EUROPEA DE CONTROL DE INVERSIONES.....	159
2. CONFIGURACIÓN LEGAL DEL INSTRUMENTO EUROPEO DE CONTROL DE INVERSIONES: FORMA Y FONDO DEL REGLAMENTO FDI.....	164
3. LA BASE JURÍDICA DEL INSTRUMENTO EUROPEO DE CONTROL DE INVERSIONES	169
4. LA PROPUESTA DE REGLAMENTO FDI 2: EL FUTURO DEL INSTRUMENTO EUROPEO DE CONTROL DE INVERSIONES A LA LUZ DE LA EEE.....	175
CAPÍTULO 6. CONCLUSIONES.....	179
BIBLIOGRAFÍA.....	185

PRESENTACIÓN

Me complace enormemente redactar estas palabras de presentación del Informe *Seguridad económica de la Unión Europea e inversión extranjera* de la AEDEUR por muchos motivos. Uno de ellos es, sin duda, el hecho de que, con este quinto informe, se consolida una colección que se inició en 2021, gracias a una fructífera relación entre nuestra asociación y la editorial Marcial Pons.

El informe que ahora nos ocupa tiene su origen en una propuesta que sus responsables hicieron llegar a la Junta Directiva de la AEDEUR en contestación a un llamamiento para la presentación de sugerencias de temas y autores que se distribuyó entre todos los socios. Alejandro Rubio González y Xavier Codina García-Andrade respondieron a esa petición y su propuesta fue considerada, junto a otras, por la Junta Directiva, que se decantó por ella.

Pienso honestamente que el libro que el lector tiene en sus manos es una demostración de que la Junta no se equivocó, ni al retener el tema, ni al confirmar a los autores.

De acuerdo con el procedimiento que se sigue en relación con los informes AEDEUR, también este fue objeto de un seminario de debate, celebrado el 15 de septiembre de 2025 y en el que Alejandro Rubio y Xavier Codina presentaron los principales contenidos de su trabajo, que se encontraba ya en un estadio muy avanzado. En ese marco, los tres comentaristas designados por la Junta Directiva y que habían podido leer previamente el borrador del informe presentaron sus observaciones, que se completaron con las de otros asistentes al seminario que quisieron tomar la palabra. Desde aquí quiero agradecer de manera muy

sincera la generosidad intelectual de los *discussants*, que fueron: Fernando Irurzun, Carlos Padrós y Albert Sánchez-Graells.

Mi agradecimiento se dirige igualmente a Carmen Martínez Capdevila, vocal de la Junta Directiva de la AEDEUR y encargada del seguimiento de los informes, y a Juan Miguel Azcárraga, autor de las ilustraciones que aparecen en las portadas de todos los volúmenes de esta colección y la dotan de personalidad y coherencia.

Finalmente, quiero reconocer el buen hacer de Marcial Pons, siempre dispuesta a darnos facilidades.

Termino deseándoles a todos una (o varias) buena(s) sesión(es) de lectura.

Javier Díez-HOCHLEITNER
Presidente de la Asociación Española
para el Estudio del Derecho Europeo

CAPÍTULO 1

INTRODUCCIÓN

El mundo camina hacia una nueva era. Desde la tecnología hasta la sociología, pasando por la climatología, expertos de todas las disciplinas alertan de los bruscos cambios que se están produciendo en un corto periodo temporal. Uno de esos campos es el de las relaciones internacionales donde se ha presenciado un cambio radical en los últimos veinticinco años. La época de «híper globalización», término que utilizó la presidenta de la Comisión en el Foro Económico Internacional de Davos de 2025, con la que comenzaba el siglo XXI, empieza a cuestionarse al tiempo que la promesa de un mundo basado en la cooperación internacional no se ha convertido en realidad¹.

Esa «híper globalización» se construía sobre la base de un alto grado de interdependencia económica entre los distintos Estados. Sin embargo, esa madurez respecto a la integración económica ha chocado con un menor desarrollo de la cooperación política. Tanto es así que en este primer cuarto del siglo XXI hemos sido testigos del resurgimiento de la dialéctica de bloques que parecía superada tras el final de la Guerra Fría. Sirva un ejemplo para ilustrar este punto: Estados Unidos pasa de contribuir a integrar a China en la Organización Mundial del Comercio (año 2001) a manifestar oficialmente

¹ Discurso accesible en <https://www.weforum.org/stories/2025/01/davos-2025-special-address-by-ursula-von-der-leyen-president-of-the-european-commission/>

que ese país es su gran rival sistémico², presionando a sus socios de la OTAN para que hagan lo propio³.

Este contexto global genera que los Estados se hayan convencido de que las interdependencias económicas generadas por un mundo altamente integrado son fuente de debilidades críticas que afectan al núcleo más esencial de la seguridad del Estado. Debilidades que sus «rivales» explotan. Se acuña así el término de la «interdependencia como arma» o *weaponized interdependence* que permite explicar un modelo donde el interés comercial común ha dado paso a una dialéctica de ataque-defensa (Farrell y Newman, 2019 y 2025).

Por ese motivo, las potencias globales han intensificado la utilización de instrumentos económicos como medio para alcanzar objetivos de seguridad. Una seguridad que adquiere así una connotación económica en cuanto que se refiere a aspectos de índole típicamente económica: garantía de las cadenas de suministro para la obtención de bienes y servicios, evitando así la indisponibilidad o escasez, protección frente a injerencias que puedan dificultar la obtención de bienes y suministros, protección del mercado interior frente a operadores extranjeros que no compitan en igualdad de condiciones, etcétera.

² En su discurso de 26 de mayo de 2022, titulado «The Administration's Approach to the People's Republic of China», el Secretario de Estado, Antony Blinken, calificó China como *the most serious long-term challenge to the international order* y afirmó que *China is the only country with both the intent to reshape the international order and, increasingly, the economic, diplomatic, military, and technological power to do it. Beijing's vision would move us away from the universal values that have sustained so much of the world's progress over the past 75 years.*

³ En 2021 la OTAN manifestó expresamente que China se había convertido en un problema de seguridad global. Así, «Brussels Summit Communiqué», 14 de junio de 2021 (accesible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm). En ese comunicado se afirma que *55. China's stated ambitions and assertive behaviour present systemic challenges to the rules-based international order and to areas relevant to Alliance security. We are concerned by those coercive policies which stand in contrast to the fundamental values enshrined in the Washington Treaty. China is rapidly expanding its nuclear arsenal with more warheads and a larger number of sophisticated delivery systems to establish a nuclear triad. It is opaque in implementing its military modernisation and its publicly declared military-civil fusion strategy. It is also cooperating militarily with Russia, including through participation in Russian exercises in the Euro-Atlantic area. We remain concerned with China's frequent lack of transparency and use of disinformation. We call on China to uphold its international commitments and to act responsibly in the international system, including in the space, cyber, and maritime domains, in keeping with its role as a major power.*

En otras palabras, las cuestiones económicas se convierten en un aspecto más de la seguridad en sentido clásico y, al revés, para alcanzar la seguridad en sentido clásico se acuden a instrumentos típicamente económicos.

Esos instrumentos se ordenan en torno a las políticas o estrategias de seguridad económica. Esta obra analizará precisamente uno de ellos: la Estrategia Europea de Seguridad Económica adoptada por la Unión Europea en 2023 («EESE»). La EESE supone un paso adelante en la toma de conciencia colectiva del problema de la seguridad económica, reconociendo la importancia de una cuestión que hasta ahora se movía en el plano de las declaraciones políticas. Ahora bien, a la vez evidencia que los mecanismos de actuación europeos en esta materia están fragmentados y son poco efectivos por, entre otras razones, la lenta toma de decisión que el procedimiento europeo requiere.

La EESE es un documento programático adoptado por la Comisión Europea y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad cuyo objetivo es afrontar los retos de la seguridad económica sin renunciar a la competitividad. Al menos teóricamente, la EESE adopta un enfoque de *de-risking* que busca minimizar riesgos en un escenario de tensión geopolítica, protegiendo al máximo nivel de apertura posible. Y ello a través de tres palancas: promover determinadas capacidades del mercado interior, proteger a la Unión de las prácticas comerciales desleales y potenciar alianzas con terceros países de confianza.

En esta obra se analiza la EESE, su naturaleza y la base jurídica sobre la que se apoyan los distintos instrumentos que se recogen en el texto.

En cambio, no se abordan aquellos aspectos que la EESE ha decidido no recoger, probablemente por la debilidad de las competencias de la Unión en esas materias y por su voluntad de otorgarles un espacio autónomo de desarrollo. Nos referimos aquí a la estrategia industrial y a la estrategia de defensa⁴. En ese sentido, recordemos que

⁴ La estrategia de defensa se ha plasmado en el Libro Blanco sobre la defensa europea — Preparación 2030, JOIN(2025) 120 final, de 19 de marzo de 2025, de la Comisión Europea y Alto Representante. Además, en este ámbito debe también destacarse el Informe «Safer Together: Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness», de 30 de octubre de 2024, preparado por Sauli Niinistö, a petición de la Comisión Europea.

los Estados miembros mantienen los mecanismos de salvaguarda de los arts. 4 TUE y 346 TFUE, sobre los que solo nos pronunciaremos tangencialmente.

Como se verá, la EESE se enfrenta a la dificultad de la fragmentación competencial de la Unión Europea, que obliga a una cooperación multinivel entre la Unión y los Estados miembros. Esta situación de debilidad conduce a que la Unión esté en peor condición que el resto de actores globales, que pueden reaccionar de manera rápida y precisa a las cambiantes condiciones del panorama internacional.

Tras analizar la EESE, esta obra se detiene en uno de sus instrumentos centrales a la hora de medir cuánto de abierta seguirá siendo la economía de la Unión: el control de las inversiones extranjeras. Este campo ilustra bien la evolución que venimos contando. En los últimos treinta años se ha pasado de una apuesta decidida por la liberalización de los flujos de inversiones extranjeras que se consolidó en el Tratado de Maastricht, a una política basada en la necesidad de introducir controles regulatorios. La inversión extranjera siempre ha sido un instrumento de poder blando de los estados de origen. Sin embargo, el cambio de sentido de los flujos de inversiones ha obligado a redescubrir enfoques regulatorios que parecían olvidados en un intento de atajar el entramado de conflictos de intereses y de asimetrías de poder que han aflorado.

Este informe se organiza en cinco capítulos. Comenzaremos con un estudio de la Estrategia Europea de Seguridad Económica; en segundo lugar, haremos una aproximación conceptual e histórica a la regulación de la inversión extranjera en el Derecho de la Unión; a continuación, centrándonos en el Derecho Originario, examinaremos a la luz de las libertades fundamentales el alcance de los controles que por razones de seguridad pueden imponerse sobre las inversiones extranjeras; en cuarto término, nos detendremos en la regulación europea de los controles en la inversión extranjera; y finalmente concluiremos enumerando las conclusiones de este informe.

El informe no pretende agotar de manera exhaustiva el ámbito de estudio. Su principal objetivo es servir de punto de partida para todo aquel interesado en la materia que se aproxime a ella desde cualquier disciplina. Se trata, pues, de la primera piedra en, esperamos, muchos caminos.