

# ¿Cómo ha afectado el mecanismo de control a la IED en España?



**Marian Scheifler**  
Socia directora de Sifdi

**E**n marzo de 2020 el gobierno español decretó, en el marco de un amplio marco jurídico (Reales Decretos-Ley [8/2020](#) y [11/2020](#)), la **suspensión del régimen de liberalización de las inversiones extranjeras realizadas por residentes de fuera de la Unión Europea (UE) y de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC)**, que, desde su entrada en vigor, debían someterse a un procedimiento de autorización previa. La medida afectaba a inversiones en determinados sectores -infraestructuras críticas, tecnologías críticas y productos de doble uso, sectores con acceso a información sensible, insumos fundamentales o medios de comunicación- y actividades que pudieran afectar a la seguridad, el orden y a inversores de naturaleza pública.

Con ello se introducía una **sustancial modificación en la legislación española<sup>1</sup> relativa al régimen jurídico de los movimientos de capitales y de las transacciones económicas con el exterior**, así como sobre determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales, que establecía un régimen liberal de movimientos de capital en España con escasas excepciones a ciertas inversiones exteriores sujetas a control.

Tras el aluvión de críticas recibidas a las modificaciones que introducía el nuevo artículo (7 bis) en la Ley de 2003, por sus **lagunas e interpretaciones sujetas a arbitrariedad**, el gobierno aportó una nueva redacción de éste, recogida en el [RDL 34/2020](#), que dotó de mayor

concreción relativa a las características del inversor afectado, así como una mejor definición de los sectores concernidos. Este nuevo Decreto introdujo, además, un **régimen transitorio hasta mediados de 2021 para determinadas inversiones extranjeras directas** realizadas igualmente por residentes de UE y de la AELC, ampliando así el radio de acción de las medidas de control. Esta nueva medida amplió, a finales de 2021 ([Real Decreto-ley 27/2021](#)) su plazo de vigencia hasta el 31 de diciembre de 2022. Por el momento.

Algunas de las críticas vertidas con la primera redacción sobre los instrumentos de autorización previa **contaban con un trasfondo menos técnico, y destilaban opiniones referidas a cómo la intervención y los mecanismos de control a la inversión extranjera drenarían la inversión en España**, generando barreras de entrada a la misma y empeorando el clima de inversión en nuestro país. Lo que pocos articulistas señalaban es que estas medidas, que, en todo caso llegaban tarde y en un momento delicado con muchos frentes abiertos, **no hacían más que trasponer el reglamento con que la UE<sup>2</sup> se había dotado en 2019 para el control de las inversiones directas en la Unión**, que establece una mayor claridad en los sectores y operaciones a ser controlados en caso de inversiones extranjeras de terceros países, estableciendo, además, un sistema de cooperación entre Estados Miembros en el ámbito del control de las inversiones provenientes de fuera de la UE.

<sup>1</sup> La base del control de las inversiones extranjeras está contenida en la [Ley 19/2003](#), de 4 de julio, y en el [Real Decreto 664/1999](#), de 23 de abril, sobre inversiones exteriores

<sup>2</sup> [Reglamento UE 2019/452](#) del Parlamento Europeo y del Consejo

## El desempeño europeo

Pues bien, en el [primer informe](#) de la Comisión Europea relativo a la aplicación de los mecanismos de control en los países de la UE durante el primer año (hasta finales de 2020) tras la puesta en marcha del Reglamento de 2019, se exponen los resultados consolidados en todos los países, así como el estado de la normativa referida a esta materia en éstos.

De acuerdo con este informe, durante el primer año en que se reportaron datos por parte de los países

miembros, **se sometieron a escrutinio un total de 1.793 operaciones, de las cuales únicamente el 20% requirieron control formal**, considerándose que el 80% restante no presentaban impacto sobre la seguridad o el orden público según el reglamento comunitario. De las operaciones sometidas a control, **se aprobaron un 91%, el 79% de éstas sin condiciones, y un 12% con condiciones**. Un 7% de las operaciones se retiraron por las partes y únicamente un 2% -en torno a 7 operaciones- fueron rechazadas en el total de países comunitarios, ninguno de ellos en España.

Tabla 1. Estado de la normativa aplicable al control de inversiones en los países de la UE

Estados Miembros con nuevo mecanismo de control de inversiones	República Checa, Dinamarca, Malta, Eslovenia, Eslovaquia
Estados Miembros con enmiendas a los mecanismos existentes	Austria, Francia, Finlandia, Alemania, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Polonia, Rumanía, España
Estados Miembros que habían iniciado un proceso consultivo o legislativo de enmiendas sobre un mecanismo existente	Holanda, Portugal
Estados Miembros que habían iniciado un proceso consultivo o legislativo de enmiendas que se esperaba resultara en la adopción de un nuevo mecanismo	Bélgica, Estonia, Grecia, Irlanda, Luxemburgo, Suecia
Estados Miembros que no habían reportado ninguna iniciativa en este ámbito	Bulgaria, Croacia, Chipre

Fuente: Elaboración propia, según primer informe de la comisión COM (2021) 714 final

Como señala la UNCTAD<sup>3</sup>, **los países cuentan con su derecho soberano a regular la entrada de inversión extranjera**, pudiendo bloquearla por razones de seguridad nacional o supeditar su admisión a ciertas condiciones. Y, ciertamente, los casos en que la inversión extranjera fue rechazada por los gobiernos, o no se materializó por razones de seguridad nacional, han ganado protagonismo en los últimos 10 años.

Desde entonces, son muchos los países en Europa y de la OCDE (Canadá, Australia, etc.) que han elevado el control sobre la IED<sup>4</sup>. Otra cuestión es que las razones para el control y aplicación de mecanismos de *screening* se hayan ampliado **con crecientes connotaciones relacionadas con la estrategia industrial o geopolítica de los países**.

## Resultados de dos años de control de la inversión extranjera en España

En este contexto, ¿cómo han influido las nuevas normas y regulaciones en los flujos de inversión en España?

Los resultados publicados por la [Secretaría de Estado de Comercio](#) (SEC) referidos a la actividad de control de inversiones desde la entrada en vigor del Decreto que regula la nueva normativa y operativa (17 de marzo de 2020) proporcionan una interesante información sobre las operaciones que, tanto en 2020 como en 2021, han sido sometidas a autorización previa, **especificando el país de procedencia, el sector y el tipo de procedimiento aplicado**.

<sup>3</sup> National Security-related screening mechanisms for foreign investment. An analysis of recent policy developments. Investment Policy Monitor, UNCTAD, December 19

<sup>4</sup> Para consultar las medidas adoptadas en este sentido puede rastrearse el siguiente [enlace](#)

Según estos datos, la publicación de la nueva norma dio lugar, lógicamente, a un relativamente elevado número de consultas en 2020 (un total de 334), aunque el número de operaciones sometidas a autorización previa se circunscribieron a 29. En 2021, el número de consultas fue menor (un total de 231). Sin embargo, aumentó considerablemente, hasta 55, el número de operaciones escrutadas. Las operaciones de este último año fueron de mayor dimensión, ya que 45 de ellas pasaron por el **procedimiento ordinario**, esto es, fueron aprobadas en Consejo de Ministros, en tanto que en 2020 lo hicieron 13. Las restantes operaciones, un 23,7% del total en los dos años, fueron aprobadas por la Dirección General de Comercio Internacional e Inversiones a través del **procedimiento simplificado** previsto en el Decreto para proyectos de menor volumen de inversión.

El elemento de mayor interés que permite aproximarse al impacto de la medida de control sobre el flujo de inversión extranjera en España es el tipo de autorización de operaciones que ha conllevado el mecanismo implementado. Según los datos proporcionados por la SEC, **todas las operaciones presentadas en el periodo 2020-2021 fueron autorizadas**, aunque al 9,2% de éstas se le exigió mitigación de riesgos con la autorización, porcentajes levemente mejores que la media de aplicación de las medidas en los países UE.

El desglose de los países origen de las operaciones de inversión arroja un elevado porcentaje (40,9%) correspondiente al mayor inversor mundial, **Estados Unidos**, una significativa importancia de **China** (12,9%) como país inversor, y porcentajes similares (7,9%) de operaciones provenientes del **Reino Unido** y de otros países de la UE.

La información agregada relativa a los sectores o actividades de las operaciones sujetas a control combina ambos criterios, de tal manera que una operación puede ser sometida a autorización previa en más de un sector simultáneamente. En todo caso, las **operaciones de tecnología**, de **insumos fundamentales** y aquellas referidas a **información sensible y control**

**público** han sido mayoritarias en todo el periodo analizado.

Aún es pronto para conocer **cómo han afectado las medidas de control a los flujos de inversión en España**, y cómo se hubieran comportado éstos en caso de no existir los mecanismos de control. En todo caso, en ausencia de evidencia contrafactual, y **con instrumentos similares en los principales países inversores en nuestro país** -incluido EE.UU.-, conocidos y esperados por las empresas inversoras, no parece estos hayan supuesto una rémora para la dinámica de la inversión extranjera en nuestro país.

Sin casos -al menos hasta finales de 2021- de operaciones no autorizadas, el 9,2% a las que se exigieron garantías adicionales para su aprobación más parece **proporcionar confianza sobre la debida responsabilidad de los inversores extranjeros al tomar posiciones sobre activos españoles o cumplimiento de normas al iniciar nuevas operaciones**.

Según el Registro de Inversiones Extranjeras (RIE), **los flujos de inversión aumentaron en 2021 un 19,4% los niveles respecto al año anterior**, en que, a su vez, se mantuvieron prácticamente estables respecto a 2019, en un año marcado por fuertes descensos en los flujos globales de inversión. Igualmente, los datos UNCTAD de junio de 2022, que toman como fuente el Banco de España con metodología de inversión direccional, **señalaban un crecimiento de la IED en España superior al 72% en 2021**, frente a crecimientos globales de poco más de 64% y descensos en la UE de más del 34%.

Así pues, todo parece indicar que la normativa de control **ya ha sido incorporada a los criterios de los inversores y descontada por éstos**. También es posible que, en las actuales circunstancias, sigan estando vigentes más allá de 2022. Y esperemos que la ecuación entre responsabilidades y obligaciones, tanto de inversores como de gobiernos, que reflejan los mecanismos de control, aporte mayor sostenibilidad a la inversión extranjera en España y en la UE. Por el bien de todos.

Tabla 2. Actividad de control de inversiones en España

	2020	2021	Total	% Total
Consultas recibidas	334	231	565	
Operaciones sometidas a autorización previa	29	55	84	14,9%
Archivadas/desestimadas	1	7	8	1,4%
<b>Por procedimiento</b>				
Procedimiento Ordinario	13	45	58	76,3%
Procedimiento Simplificado	15	3	18	23,7%
<b>Sentido de la autorización</b>				
Operaciones autorizadas	27	42	69	90,8%
Operaciones autorizadas c/ condiciones	1	6	7	9,2%
Operaciones no autorizadas	0	0	0	0,0%

Fuente: Secretaría de Estado de Comercio