

Propuesta de nuevo Reglamento europeo de control de inversiones extranjeras y otras iniciativas para reforzar la seguridad económica en la Unión

La Comisión Europea aprobó el 24 de enero de 2024 cinco iniciativas para reforzar la seguridad económica de la Unión Europea en los ámbitos del control de las exportaciones, del control de las inversiones en el exterior, del apoyo a la investigación y desarrollo de tecnologías con potencial de doble uso, del aumento de la seguridad de la investigación y de las inversiones extranjeras en la Unión Europea.

Esta última iniciativa viene acompañada de una nueva Propuesta de Reglamento para el control de las inversiones extranjeras que introduciría novedades significativas en los mecanismos de control de los Estados miembros de la Unión Europea y en el mecanismo de cooperación intracomunitario.

La Comisión Europea (la “Comisión”) aprobó el 24 de enero de 2024 cinco iniciativas para reforzar la seguridad económica de la Unión Europea (“UE”), en línea con la Estrategia Europea de Seguridad Económica publicada en junio de 2023. Las iniciativas adoptadas tienen por objeto:

- reforzar la protección de la seguridad y el orden público de la UE proponiendo un mejor control de las inversiones extranjeras en la UE;
- fomentar los debates y la acción en favor de una mayor coordinación europea en el ámbito del control de las exportaciones, respetando los regímenes multilaterales existentes y las prerrogativas de los Estados miembros;
- consultar a los Estados miembros y a las partes interesadas para determinar los riesgos potenciales derivados de las inversiones en el exterior en un conjunto restringido de tecnologías;
- promover nuevos debates sobre cómo apoyar la investigación y el desarrollo de tecnologías con potencial de doble uso; y
- proponer que el Consejo recomiende medidas destinadas a reforzar la seguridad de la investigación a nivel nacional y sectorial.

1. MEDIDAS ADOPTADAS POR LA COMISIÓN

1.1 PROPUESTA LEGISLATIVA PARA REFORZAR EL CONTROL DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS

Sobre la base de la experiencia adquirida en virtud del Reglamento (UE) 452/2019 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2019, para el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión (el “[Reglamento \(UE\) 452/2019](#)”) y de una evaluación exhaustiva de su funcionamiento, la Comisión ha presentado una [propuesta de Reglamento](#) (que se analizará brevemente en el apartado 2) para [mejorar la eficiencia de los mecanismos de control](#) en la UE y [abordar algunas de las carencias existentes](#) entre ellos.

1.2 CONTROL MÁS EFICAZ POR PARTE DE LA UE DE LAS EXPORTACIONES DE PRODUCTOS DE DOBLE USO

El contexto geopolítico actual requiere una acción a nivel de la UE para mejorar la [coordinación del control de las exportaciones de productos con usos tanto civiles como de defensa](#) —como la electrónica avanzada, las toxinas o la tecnología nuclear o de misiles—. La Comisión ha publicado un [Libro Blanco sobre el control de las exportaciones](#) en el que propone medidas tanto a corto como a medio plazo, respetando las normas vigentes a nivel europeo y a nivel multilateral.

Se propone introducir [controles uniformes en la UE](#) sobre aquellos elementos que no fueron adoptados por los regímenes multilaterales de control de las exportaciones debido al bloqueo por parte de determinados miembros, evitando así la fragmentación que provocaría la diversidad de enfoques nacionales. En esta línea se prevé un [foro de alto nivel](#) para la coordinación política y se anuncia una [Recomendación de la Comisión](#) en el verano de 2024 con vistas a mejorar la coordinación de las listas nacionales de control (antes de la adopción prevista de los controles nacionales). La [evaluación del Reglamento \(UE\) 2021/821](#), por el que se establece un régimen de la Unión Europea de control de las exportaciones, el corretaje, la asistencia técnica, el tránsito y la transferencia de productos de doble uso, se adelanta a 2025.

1.3 SUPERVISIÓN Y EVALUACIÓN DE LOS RIESGOS ASOCIADOS A LAS INVERSIONES EN EL EXTERIOR

La Comisión ha elaborado un [Libro Blanco sobre inversiones en el exterior](#) para identificar los posibles riesgos relacionados con las inversiones realizadas por empresas de la UE en terceros países en un conjunto restringido de tecnologías avanzadas. Estas inversiones pueden representar un riesgo de [fuga de tecnologías y de conocimientos técnicos](#) que podrían servir para mejorar las capacidades militares y de inteligencia de ciertos agentes que, a su vez, podrían utilizar estas capacidades contra la propia UE o para socavar la paz y la seguridad internacionales.

En la actualidad, esto no es objeto de supervisión ni control a nivel de la UE o de los Estados miembros. Por ello se propone un análisis pormenorizado de estas, que incluirá una [consulta a las partes interesadas](#) y una [supervisión y evaluación](#) durante doce meses [de las inversiones en el exterior](#), con el objetivo de elaborar un informe conjunto de evaluación de riesgos. Con base en sus resultados, la Comisión y los Estados miembros determinarán la respuesta política más adecuada.

1.4 OPCIONES PARA APOYAR LA INVESTIGACIÓN Y EL DESARROLLO DE TECNOLOGÍAS CON POTENCIAL DE DOBLE USO

La UE pretende lograr una **ventaja competitiva en el ámbito de las tecnologías críticas y emergentes con potencial para ser utilizadas tanto con fines civiles como de defensa**. A estos efectos, se ha puesto en marcha una consulta pública (abierta hasta el 30 de abril de 2024), junto con la publicación de un **Libro Blanco sobre opciones para reforzar el apoyo a la investigación y el desarrollo (I+D) de tecnologías con potencial de doble uso**. Esta medida tiene por objeto evaluar alternativas al apoyo que da la UE a las tecnologías con potencial de doble uso (en particular, mediante la revisión de los actuales programas de financiación pertinentes de la UE).

1.5 AUMENTAR LA SEGURIDAD DE LA INVESTIGACIÓN EN TODA LA UE

Por último, con el fin de mitigar los **riesgos para la seguridad de la investigación** (como, por ejemplo, transferencias de tecnologías críticas) y garantizar que la cooperación internacional en materia de investigación e innovación sea abierta y segura, la Comisión ha presentado una **propuesta de Recomendación del Consejo** para aportar más claridad, orientación y apoyo a los Estados miembros y al sector de la investigación y la innovación en general. En su propuesta, la Comisión facilita varias indicaciones y medidas de apoyo para aumentar la concienciación en esta materia y **mejorar la capacidad de resiliencia** en toda Europa.

Por su trascendencia práctica, a continuación exponemos las principales líneas de la propuesta de Reglamento para el control de las inversiones extranjeras en la UE.

2. PROPUESTA DE NUEVO REGLAMENTO PARA EL CONTROL DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS EN LA UNIÓN

La Comisión ha publicado su propuesta para un nuevo Reglamento para el control de las inversiones extranjeras en la Unión (la “**Propuesta**”) que, a su vez, derogará el Reglamento (UE) 452/2019. El texto, pendiente de aprobación, introduciría **novedades significativas** en cuanto al **contenido mínimo de los mecanismos de control de inversiones extranjeras** que deberían establecer —ahora de forma **obligatoria**— todos los Estados miembros de la UE y en relación con el **mecanismo de cooperación intracomunitario**.

2.1 A QUÉ RESPONDE LA PROPUESTA: MARCO GEOPOLÍTICO Y LEGAL

Si bien ya estaba prevista la evaluación del funcionamiento y de la eficacia del Reglamento (UE) 452/2019 durante el último trimestre de 2023, su revisión también forma parte de la **amplia batería de medidas** que se enmarcan en la **Estrategia Europea de Seguridad Económica**, publicada en junio de 2023.

Además de lo anterior, la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (“**TJUE**”) en el asunto C-106/22 (*Xella Magyarország*) también ha motivado algunos de los cambios que introduciría la Propuesta, en particular en lo relativo al **control de las inversiones extranjeras indirectas en la UE**. Cabe recordar que el TJUE falló que el Reglamento 452/2019 solo se aplicaba a las inversiones en la UE por

parte de sociedades de países terceros y, por lo tanto, se excluía su aplicación en los casos en que el inversor directo fuese residente en la UE, aunque estuviese controlado por un inversor de un tercer Estado, lo que para la Comisión constituye una **posible amenaza**.

La Propuesta refleja una **tendencia consolidada a nivel global** en la **revisión constante** de los mecanismos de control de las inversiones exteriores, con vistas a reforzar la seguridad económica nacional de los países frente a inversiones de terceros países en sectores que consideran estratégicos.

2.2 CUÁLES SON LOS PRINCIPALES CAMBIOS QUE INTRODUCIRÍA LA PROPUESTA EN EL CONTROL DE INVERSIONES EXTERIORES EN LA UE

El propósito de las reformas que introduciría la Propuesta es triple. Con ella se pretende:

- en primer lugar, **reforzar el marco de control** de las inversiones extranjeras directas de la UE;
- en segundo lugar, **armonizar los criterios, plazos y procesos** en todos los mecanismos de control de los Estados miembros de la UE; y
- en tercer lugar, **potenciar el mecanismo de cooperación** a los efectos de evaluar riesgos para la seguridad y el orden públicos, y consolidar el principio *comply or explain*.

Así, entre las principales novedades se encuentran las siguientes:

- (A) **Obligatoriedad de establecer un mecanismo de control.** Los Estados miembros **deberán implementar o adaptar sus mecanismos de control** de forma que sea necesario solicitar autorización, como mínimo, en las inversiones realizadas en las materias detalladas en el Anexo I y el Anexo II a la Propuesta (véase el apartado 2(C)(v) siguiente).
- (B) **Ámbito de aplicación.** La Propuesta recoge definiciones específicas al objeto de **incluir en el ámbito de aplicación** del futuro Reglamento las **inversiones en empresas de la UE que realicen empresas de un Estado miembro** en las que una empresa de un **tercer país tiene una influencia decisiva**, lo que trae causa del fallo del TJUE en el asunto C-106/22.
- (C) **Requisitos mínimos del procedimiento.** Los Estados miembros deberán garantizar que sus mecanismos de control cumplen con una serie de condiciones mínimas, entre las que destacan:
- (i) contar con un **procedimiento para revisar las solicitudes de autorización** que les permita una **revisión inicial** de la operación de inversión para determinar si la seguridad o el orden públicos pueden verse afectados y a la que debe seguir una **investigación en detalle** en los casos en los que sea necesaria —en particular, cuando se deba determinar si se deben **imponer condiciones** a una inversión extranjera o **prohibirla**—;
 - (ii) los Estados miembros deben tener la posibilidad de **iniciar de oficio** un procedimiento de revisión de las inversiones extranjeras que no estén sujetas a autorización al menos hasta quince meses después del cierre de la operación de inversión extranjera cuando consideren que la seguridad o el orden públicos pueden verse afectados;
 - (iii) el inversor deberá ser **informado con carácter previo** a la **imposición de condiciones a la autorización** o de la **prohibición** de su inversión, y deberá poder **presentar alegaciones** antes

de que se tome dicha decisión —circunstancia que también fue relevante en el asunto C-106/22—;

- (iv) se deberá recoger de forma expresa la **posibilidad de sujetar a condiciones, prohibir o anular** las operaciones de inversión extranjera que están sujetas a autorización en todo caso (véase el apartado (v) siguiente) y que no hayan sido notificadas o que hayan sido notificadas tras el cierre de la operación; y
 - (v) **en todo caso**, deberán estar **sujetas a autorización** las inversiones en las que la sociedad objeto de la inversión extranjera (i) sea parte de alguno de los **programas y proyectos de interés para la Unión** o participe en ellos (listados en el **Anexo I** a la Propuesta); o (ii) desarrolle alguna de las **actividades** relacionadas en el **Anexo II** a la Propuesta, que contiene un listado de sectores **de particular importancia para la seguridad y el orden público** de la Unión.
- (D) **Mecanismo de cooperación.** Se detalla y refuerza el procedimiento del mecanismo de cooperación, delimitando las operaciones que deben notificarse de forma obligatoria y estableciendo plazos armonizados en función de si otro Estado miembro formula observaciones o si es la Comisión quien emite un dictamen. Además, plasma por escrito el principio de **comply or explain** respecto de la consideración que haya dado cada Estado miembro a las observaciones y dictámenes recibidos en relación con la inversión extranjera supervisada. Ello implica que si un Estado miembro no cumple con las observaciones remitidas por la Comisión, debe explicar los motivos que le llevan a no hacerlo.
- (E) **Criterios para la evaluación del riesgo.** Desarrolla los criterios objetivos y subjetivos que deberán tomarse en consideración para determinar si una inversión extranjera puede afectar a la seguridad o al orden públicos, replicando en parte los factores que ya podían tener en consideración los Estados miembros y la Comisión según el Reglamento (UE) 452/2019.

2.3 QUÉ IMPACTO PODRÍA TENER LA PROPUESTA EN EL RÉGIMEN VIGENTE EN ESPAÑA

La Propuesta, si se aprueba en los términos publicados, tendría un impacto relevante en el régimen vigente en España de control de inversiones exteriores, cuyo resumen está disponible en nuestra *newsletter* de 5 de julio de 2023 a través de [este enlace](#).

En particular, debería adaptarse, entre otros, el procedimiento de solicitud de autorización de inversiones extranjeras para, por un lado, reflejar las fases de **revisión inicial y de investigación en detalle** de las inversiones extranjeras y, por otro, incluir la posibilidad de **iniciar de oficio la revisión** de la operación hasta al menos quince meses después del cierre. Además, deberán tenerse en cuenta los **plazos que establecería el nuevo Reglamento** para la formulación de observaciones por parte de otros Estados miembros y la emisión de dictámenes por parte de la Comisión para la resolución de los expedientes de autorización, y no se puede descartar que **se revise el ámbito objetivo** de los sectores sujetos a la luz del listado incluido en el **Anexo II** a la Propuesta.

Debe recordarse que el control de inversiones extranjeras **no supone una prohibición a la inversión extranjera en España**, sino que es un proceso obligatorio y previo al cierre de determinadas operaciones.

Implica la **sujeción a autorización administrativa previa del cierre —que no de la firma— de determinadas operaciones de inversión en España y en la Unión Europea.**

En definitiva, dada la relevancia del procedimiento de control de inversiones en la mayoría de las operaciones de compraventa de empresas, deberá prestarse atención a la aprobación del nuevo Reglamento y a los términos en que se apruebe.

3. ABOGADOS DE CONTACTO



Christian Hoedl Eigel

Socio

+34 91 586 04 63

christian.hoedl@uria.com



David López Velázquez

Counsel

+34 91 587 09 39

david.lopez.velazquez@uria.com



Edurne Navarro Varona

Socia

+32 263 964 64

edurne.navarro@uria.com



Manuel Vélez Fraga

Socio

+34 91 586 01 60

manuel.velez@uria.com
