COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 1.9.2022
COM(2022) 433 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Segundo informe anual sobre el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión

{SWD(2022) 219 final}

INTRODUCCIÓN

El presente informe es el segundo informe anual de la Comisión Europea sobre la aplicación del Reglamento de la UE para el control de las inversiones extranjeras directas (IED) («el Reglamento para el control de las inversiones extranjeras directas» o «el Reglamento»).

El informe abarca el año 2021[1] y aporta transparencia en relación con el funcionamiento del control de las IED en la UE y con la evolución de los mecanismos nacionales de control. Además, contribuye a la rendición de cuentas de la Unión en un ámbito en el que, dados los intereses en juego en materia de seguridad, la transparencia de las transacciones individuales no es posible ni adecuada.

Se basa en informes de los veintisiete Estados miembros y otras fuentes y consta de cuatro capítulos:

- el capítulo 1, sobre las tendencias y cifras de las IED en la UE;
- el capítulo 2, sobre la evolución legislativa en los Estados miembros;
- el capítulo 3, sobre las actividades de control de las IED por parte de los Estados miembros;
- el capítulo 4 sobre el mecanismo de cooperación de la UE en el control de las IED.

El presente informe anual se adopta al mismo tiempo que el informe anual sobre el control de las exportaciones de productos de doble uso. Tanto el control de las IED como el control de las exportaciones son herramientas importantes para los controles estratégicos del comercio y la inversión a fin de garantizar la seguridad en la Unión Europea.

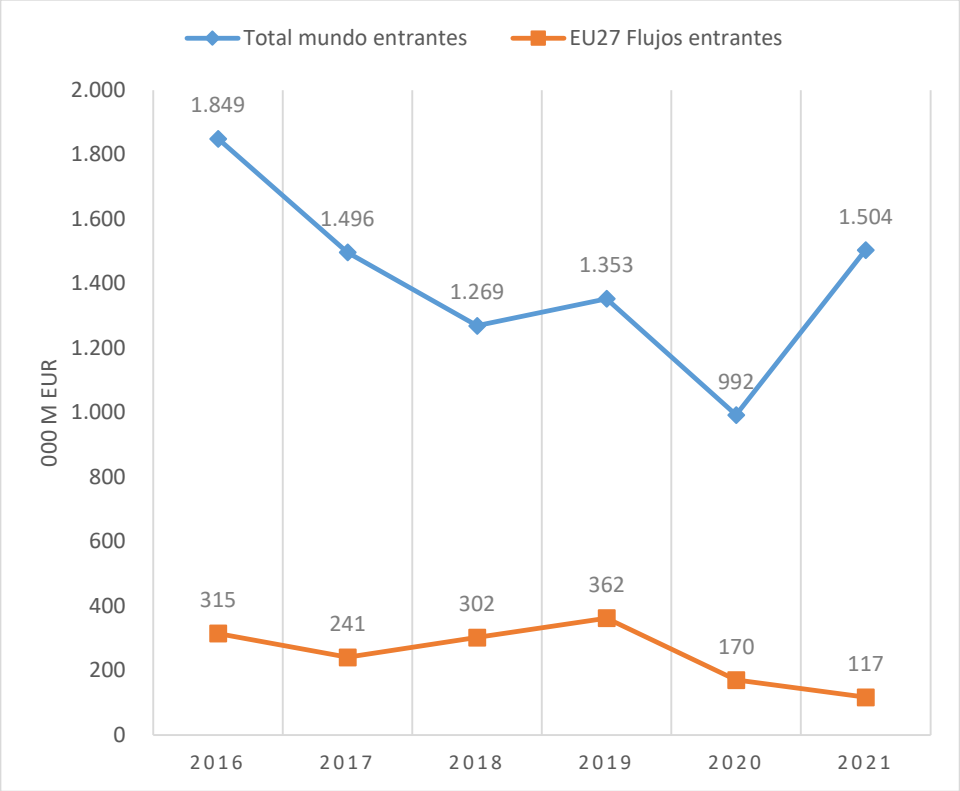
[1] El primer informe anual abarcaba un período más corto, es decir, del 11 de octubre de 2020 al 30 de junio de 2021. Por lo tanto, existe un solapamiento con el presente informe, que abarca también el período comprendido entre el 1 y el 30 de junio.

CAPÍTULO 1: INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS EN LA UNIÓN EUROPEA. TENDENCIAS Y CIFRAS

En 2021, las inversiones extranjeras directas (IED) mundiales repuntaron tras la desaceleración provocada por la COVID-19 en 2020. Las entradas mundiales alcanzaron los 1,5 billones EUR en 2021 (**gráfico 1**), registrando un aumento del 52 % con respecto a 2020 y un aumento del 11 % con respecto a los niveles anteriores a la COVID-19 de 2019.

La UE contribuyó a la recuperación mundial de 2021 con 117 000 millones EUR de IED entrantes, el 8 % del nivel mundial (era el 27 % en 2019), lo que representa una disminución del 31 % con respecto a los niveles de 2020 y una disminución del 68 % en comparación con 2019. El resultado de la UE se debe a la disminución de las entradas de IED en Irlanda, Alemania y Luxemburgo y a las desinversiones en los Países Bajos[2].

Gráfico 1: Flujos de IED recibidas en el mundo y en la UE



Fuente: datos de la OCDE, extraídos el 29 de abril de 2022. Los datos se refieren a los flujos de IED recibidas.

En 2021, la fortaleza de los mercados de renta variable y la recuperación de la confianza empresarial dieron lugar a un aumento a escala mundial de las transacciones relativas a fusiones y adquisiciones de empresas y proyectos de nueva creación, pero aún no en la EU-27[3] (**gráfico 1**), a pesar de la caída de las entradas agregadas de IED. El número de adquisiciones e inversiones en

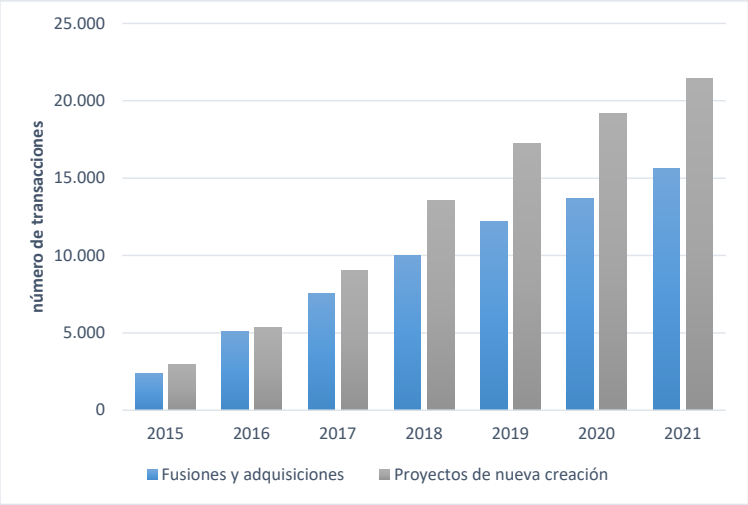
[2] OCDE, FDI IN FIGURES [«IED EN CIFRAS», documento en inglés], abril de 2022.
[3] Pitchbook, Global M&A report [«Informe sobre fusiones y adquisiciones globales», documento en inglés], 2021.

proyectos de nueva creación aumentó en la UE en un + 32 y un + 12 %, respectivamente, en comparación con 2020[4].

Sin embargo, las adquisiciones se mantuvieron un 9 % por debajo del nivel alcanzado en 2019. En el caso de las inversiones en proyectos de nueva creación, la diferencia con el año anterior a la pandemia alcanzó el – 39 %.

La tendencia al alza de los flujos acumulados de transacciones extranjeras en la EU-27 confirma la apertura de los países de la UE a las inversiones extranjeras, a pesar de la ralentización causada por la pandemia de COVID-19 (**gráfico 2**), con un aumento medio de más de 2 100 adquisiciones y 3 200 inversiones en proyectos de nueva creación al año en los últimos cinco años.

Gráfico 2: Número acumulado anual de transacciones en la EU-27 entre 2015 y 2021



Fuente: elaboración del JRC según los datos de Bureau van Dijk extraídos el 22 de febrero de 2022. Los datos de 2015 corresponden a los flujos de IED en 2015, mientras que los datos de los años siguientes corresponden a la suma acumulada de los flujos anuales.

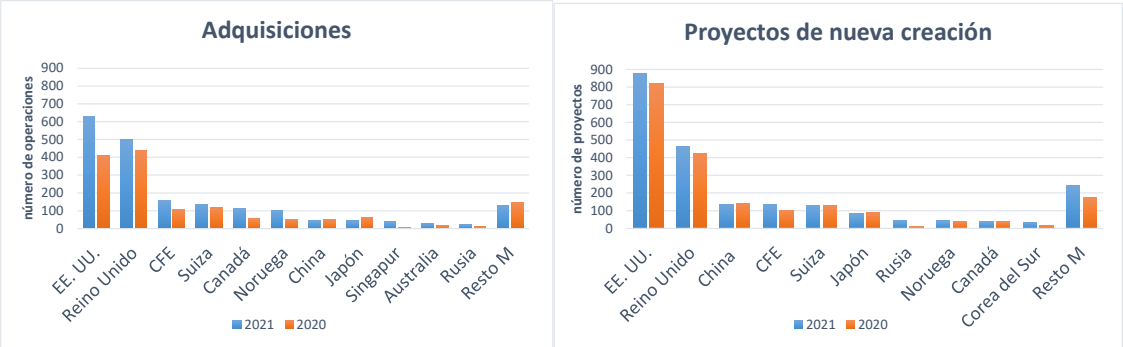
Los datos interanuales por jurisdicción extranjera muestran un aumento del número de operaciones y proyectos para la mayoría de los países de origen en 2021 (**gráfico 3**). Los Estados Unidos fueron el principal inversor extranjero en 2021, representando el 32,3 % de todas las adquisiciones y el 39,4 % de las inversiones en proyectos de nueva creación, seguidos por el Reino Unido con un 25,6 y un 20,9 %, respectivamente. Dos excepciones notables son China y Japón, que se mantienen por debajo de sus niveles de 2020. China, en particular, con el 2,3 % de todas las adquisiciones extranjeras en 2021 (frente al 3,4 % en 2020) y el 6 % de las inversiones en proyectos de nueva

[4] GLOSARIO: Utilizamos el término «inversor extranjero» para identificar a entidades (empresas o personas) no pertenecientes a la UE que adquieren participaciones en el capital o inician proyectos de inversión de nueva creación («proyectos de nueva creación» o «inversiones de nueva creación», para abreviar) en la UE. Los términos «extranjero» y «no perteneciente a la UE» se utilizan indistintamente. A lo largo de todo el texto, el término «adquisiciones» identificará las adquisiciones de participaciones en sociedades de la UE, ya sean fusiones y adquisiciones o participaciones inferiores al 50 % pero superiores al 10 % del capital, y el término «transacciones» se referirá a la suma de las adquisiciones y las inversiones en proyectos de nueva creación. Las transacciones en el extranjero se refieren a operaciones en las que el inversor tiene un propietario final fuera de la UE. El propietario final es una entidad que posee, directa o indirectamente, al menos el 50,01 % de las acciones del inversor directo.

creación (frente al 7,1 % en 2020), no consiguió despegar en cuanto al cierre de operaciones, a pesar de que si incluimos el anuncio de algunas grandes fusiones y adquisiciones e inversiones en proyectos de nueva creación el valor de las inversiones chinas se elevó a 9 000 millones EUR en 2021 (frente a 6 500 millones EUR en 2020).

Los estrictos controles de capital chinos y la concentración de las actividades de inversión en sectores industriales básicos influyeron negativamente en el número de operaciones por parte de China en 2021[5]. A pesar de que en 2021 la mayoría de los países y territorios alcanzaron los niveles de adquisición de participaciones de capital anteriores a la COVID-19, e incluso algunos de ellos superaron los niveles de 2019[6], las inversiones en proyectos de nueva creación siguieron siendo inferiores a los niveles de 2019. La única excepción en este caso son los países extraterritoriales («*offshore*»)[7] (que agruparon 133 proyectos en 2021, frente a los 106 de 2019) y Rusia[8] (con 46 proyectos en 2021, frente a 20 en 2019).

Gráfico 3: Número de adquisiciones de participaciones (izquierda) e inversiones en proyectos de nueva creación (derecha) en 2021 y 2020. Detalle por jurisdicción extranjera (diez principales inversores)*



Fuente: elaboración del JRC según los datos de Bureau van Dijk extraídos el 22 de febrero de 2022. CFE: centros financieros extraterritoriales[9]. Resto M: resto del mundo. (*) Adquisiciones de participaciones superiores al 10 % del capital de la empresa de la UE.

A pesar de las perspectivas positivas de los analistas para 2022, derivadas de la expectativa de que se haya dejado atrás lo peor de la pandemia, las esperanzas se están esfumando rápidamente por el clima empresarial incierto derivado de la invasión no provocada e injustificada de Ucrania por parte de Rusia. Los efectos económicos del fuerte aumento del coste de la energía (que ya estaba teniendo consecuencias antes de la invasión) y de las materias primas, así como la magnitud de las repercusiones económicas de las perturbaciones de la cadena de suministro, en particular para las materias primas fundamentales y las tecnologías críticas, y el debilitamiento de la actividad y el

5 Véase el análisis de las inversiones chinas, Rhodium (2022).

6 Este es el caso, por ejemplo, de los Estados Unidos, los países extraterritoriales, Canadá y Noruega.

7 Los principales centros financieros extraterritoriales, por número de fusiones y adquisiciones o proyectos de nueva creación, son (por orden alfabético): Bermudas, Islas Anglonormandas del Reino Unido, Islas Caimán, Islas Vírgenes Británicas y Mauricio. Para la lista completa de estos centros, véase, por ejemplo, el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que da seguimiento a la Comunicación de la Comisión «Recibir favorablemente la inversión extranjera directa al tiempo que se protegen los intereses esenciales», SWD(2019) 108 final, 13 de marzo de 2019.

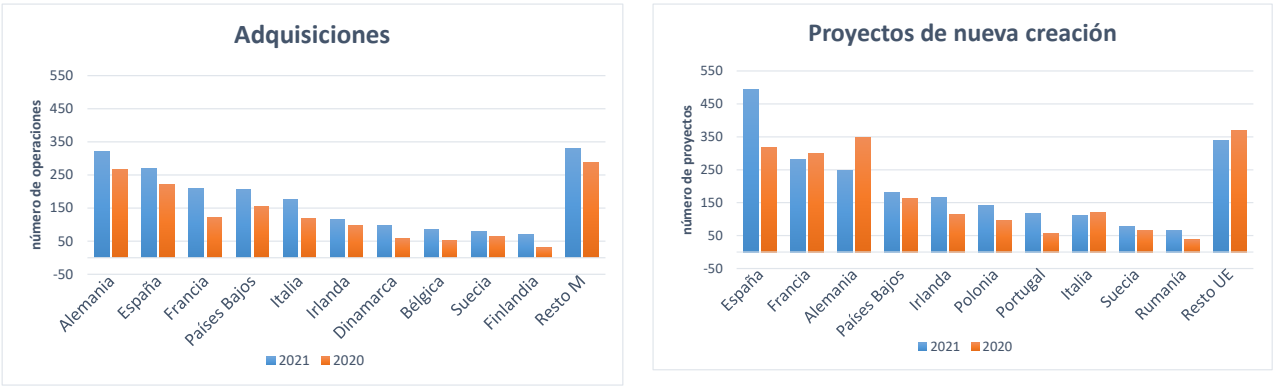
8 En el documento de trabajo de los servicios de la Comisión se ofrece más información sobre el accionariado ruso en Europa (EU-27).

9 Véase la nota a pie de página 7.

comercio a escala mundial, que aún no se han evaluado plenamente, influirán en el impulso de la negociación en la UE, lo que podría conducir a una revisión a la baja de la perspectiva positiva inicial para 2022.

El número de transacciones por país de la UE objetivo mostró un repunte generalizado del número de transacciones extranjeras en 2021 en comparación con 2020 (**Figure 4**). Alemania, con una cuota del 16,4 % de todas las adquisiciones realizadas por inversores extranjeros, fue el principal destino en 2021 y registró un aumento del 20 % en el número de transacciones con respecto a 2020. España, Francia y Países Bajos siguieron una proporción de transacciones extranjeras del 13,8 %, 10,7 % y 10,5 %, respectivamente, y tasas de crecimiento anual de dos dígitos en comparación con el año anterior. En 2021, España encabezó la clasificación de la UE entre los principales beneficiarios de inversiones extranjeras en proyectos de nueva creación (22,2 % del total), antes de Francia y Alemania, con un 12,7 y un 11,2 %, respectivamente. Estos dos últimos países, junto con Italia, fueron los únicos de los diez principales beneficiarios de inversiones en proyectos de nueva creación en los que los proyectos extranjeros no llegaron a despegar en 2021 en comparación con 2020[10].

Gráfico 4: Número de adquisiciones de participaciones (izquierda) e inversiones en proyectos de nueva creación (derecha) en 2021 y 2020. Detalle por país de destino (diez principales beneficiarios de la UE)*



Fuente: elaboración del JRC según los datos de Bureau van Dijk extraídos el 22 de febrero de 2022. Resto UE es el resto de la UE. (*) Adquisiciones de participaciones superiores al 10 % del capital de la empresa de la UE.

Un examen más detallado de los sectores en los que se centran los inversores extranjeros muestra que las TIC (tecnologías de la información y la comunicación) y la industria manufacturera están impulsando el repunte de las transacciones extranjeras en la UE (**gráfico 5**[11]). Las TIC ocuparon el primer puesto en las adquisiciones y el segundo en las inversiones en proyectos de nueva creación (después de la venta al por menor), con el 30 % de las nuevas adquisiciones y el 15,4 % de las inversiones en proyectos de nueva creación en 2021, lo que representa un crecimiento del

10 El repunte de las inversiones en proyectos de nueva creación mostrado por el grupo «Resto de la UE» está impulsado por Hungría, Chequia y Grecia. Hungría albergó en 2021 el 2,4 % de todos todas las inversiones extranjeras en proyectos de nueva creación en la UE, lo que supone un aumento del 38 % en comparación con 2020. Chequia, con el 1,5 % de todas las inversiones extranjeras en proyectos de nueva creación, registró en 2021 un + 50 % en comparación con 2020 y Grecia (1,4 % de todas las inversiones extranjeras en nuevas instalaciones) un + 63 %.

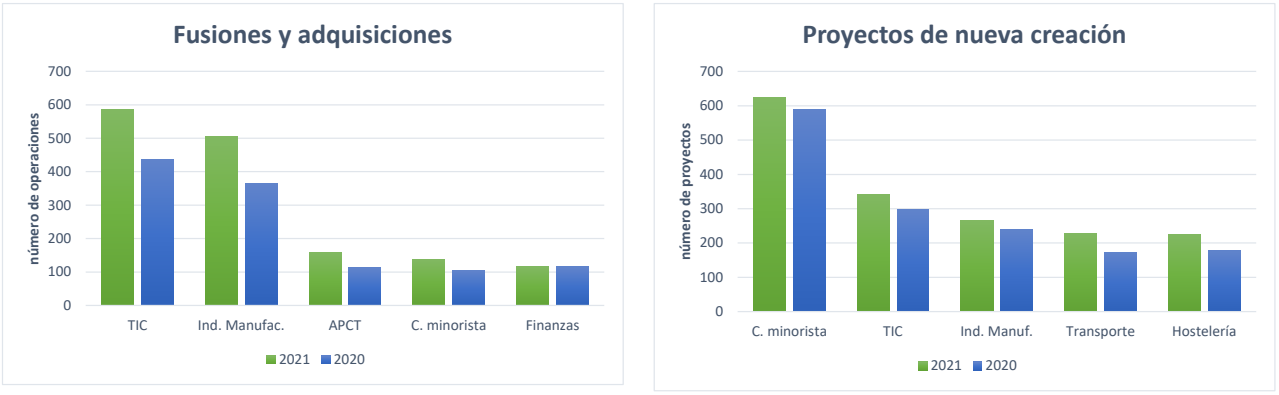
11 Las categorías utilizadas se refieren a la estructura general de la NACE Rev. 2; véase: https://ec.europa.eu/eurostat/web/nace-rev2.

34 y del 15 %, respectivamente, en comparación con 2020. La industria manufacturera, que representa el 25,9 % del total de las adquisiciones extranjeras y el 12 % de las inversiones extranjeras en proyectos de nueva creación, pasó a registrar en 2021 un + 38 % y un + 12 %, respectivamente, en comparación con el año anterior.

Las transacciones extranjeras cobraron un nuevo impulso en todos los sectores principales en comparación con 2020 y alcanzaron, o incluso superaron, los niveles anteriores a la COVID-19 en algunas categorías. En cuanto a las adquisiciones de participaciones en el capital, se han alcanzado los niveles de 2019 en TIC, Actividades profesionales y científicas y Construcción, entre otros, con aumentos del 27 %, 8,3 % y 10 % en 2021 en comparación con 2019. En cambio, las inversiones extranjeras en proyectos de nueva creación son más resilientes a la recuperación.

Con la excepción del sector de la hostelería, las nuevas inversiones en 2021 se sitúan por debajo de los niveles de 2019, aunque se encuentran en una senda positiva tras el hundimiento de 2020.

Gráfico 5: Número de adquisiciones (izquierda) e inversiones en proyectos de nueva creación (derecha) en 2021 y 2020 por sector NACE (cinco principales categorías)



Fuente: elaboración del JRC según los datos de Bureau van Dijk extraídos el 22 de febrero de 2022. APCT: Actividades profesionales, científicas y técnicas (NACE Rev. 2, sección M), incluye, entre otros, instalaciones de I + D. TIC: Información y comunicaciones (NACE Rev. 2, sección J).

Más detalles

En el documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto, sección 1, se ofrecen más detalles sobre las cifras anteriores. Se facilitan datos adicionales sobre el impacto y la recuperación por Estado miembro y sector, sobre el origen de los inversores extranjeros en la UE y sobre la participación de los Estados extranjeros en inversores extranjeros en la UE.

CAPÍTULO 2: EVOLUCIÓN LEGISLATIVA EN LOS ESTADOS MIEMBROS EN 2021

El Reglamento de la UE para el control de las IED y los mecanismos de control de las IED de los Estados miembros de la UE

Si bien el Reglamento de la UE para el control de las IED no exige a los Estados miembros que establezcan un mecanismo nacional de control[12], la Comisión Europea sigue animando a los Estados miembros, tanto a nivel político como técnico, a adoptar, adaptar y aplicar mecanismos de control nacionales. Más recientemente, la Comisión Europea pidió a los Estados miembros que establecieran un mecanismo de control completo en las Orientaciones para los Estados miembros de 2020 sobre cómo utilizar el control de las IED en tiempos de crisis de salud pública y vulnerabilidad económica en la UE[13] y en las Orientaciones para los Estados miembros de 2022 sobre las IED procedentes de Rusia y Bielorrusia[14].

La Comisión Europea fomenta activamente esta línea de trabajo en todos los Estados miembros, facilitando el progreso y la armonización de los procesos legislativos nacionales. A lo largo de 2021, la Comisión Europea ha ayudado a los Estados miembros con orientaciones técnicas y políticas, reuniones técnicas e intercambio de información, incluido el intercambio de mejores prácticas.

No obstante, a pesar de esta cooperación regular y de una serie de similitudes importantes entre los mecanismos nacionales de control, los Estados miembros siguen mostrando un grado significativo de variación en cuanto a lo que constituye un control formal de una IED, los plazos aplicables, la cobertura sectorial, los requisitos de notificación y otros elementos. Por lo tanto, la

---

[12] En particular, el artículo 3 del Reglamento para el control de las inversiones extranjeras directas establece la obligación de que todo Estado miembro de la UE que disponga de un mecanismo de control de las inversiones extranjeras directas garantice que dicho mecanismo:
- tenga plazos definidos;
- sea transparente y no discriminatorio;
- permita tener en cuenta las observaciones de otros Estados miembros y el dictamen de la Comisión;
- permita a las partes pertinentes interponer recurso contra una decisión desfavorable por parte de una autoridad de control de la IED;
- y mantenga medidas para evitar la elusión de los mecanismos de control de las IED y las decisiones conexas.

[13] 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), DO C 99I de 26.3.2020, p. 1: «(...) la Comisión Europea insta a los Estados miembros a:
- utilizar plenamente desde ahora sus mecanismos de control de las IED con el fin de tener plenamente en cuenta los riesgos para las infraestructuras sanitarias esenciales, el suministro de insumos fundamentales y otros sectores críticos, como se prevé en el marco jurídico de la UE;
- en el caso de aquellos Estados miembros que actualmente no disponen de un mecanismo de control, o cuyos mecanismos de control no cubren todas las operaciones pertinentes, que establezcan un mecanismo de control completo y, mientras tanto, que utilicen todas las demás opciones disponibles 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, incluido un riesgo para las infraestructuras sanitarias esenciales y el suministro de insumos críticos».

[14] Comunicación de la Comisión: Orientaciones para los Estados miembros en relación con las inversiones extranjeras directas de Rusia y Bielorrusia en vista de la agresión militar contra Ucrania y las medidas restrictivas establecidas en recientes Reglamentos del Consejo sobre sanciones, DO C 151 I de 6.4.2022, p. 1.

Comisión Europea mantiene su compromiso de apoyar la armonización de los mecanismos nacionales de control y espera que los veintisiete Estados miembros de la UE dispongan pronto de un mecanismo nacional de control de las IED.

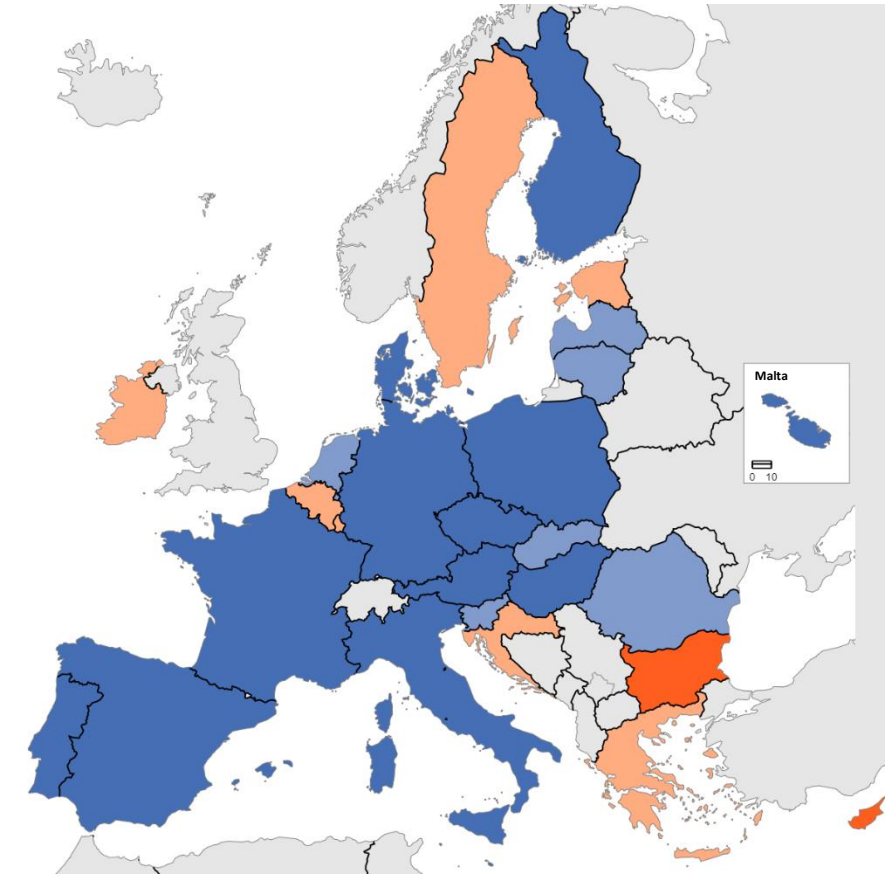
Es necesario disponer de mecanismos nacionales de control en los veintisiete Estados miembros para proteger a la Unión de las inversiones extranjeras potencialmente arriesgadas procedentes de terceros países. Esto garantizaría que los veintisiete Estados miembros y la Comisión Europea controlaran las IED pertinentes, protegiendo así la seguridad colectiva de los Estados miembros y de la Unión, así como la seguridad del mercado único y el elevadísimo nivel de integración económica que permite.

Visión general de los Estados miembros con un mecanismo de control o en proceso de creación de uno

La pandemia mundial y las recientes perturbaciones en las cadenas de suministro mundiales han puesto de relieve el carácter crítico de determinadas industrias clave, como la asistencia sanitaria y la energía. Por consiguiente, muchos Estados miembros de la UE han adoptado nuevos mecanismos nacionales de control o han actualizado y ampliado los existentes. En 2021, tres Estados miembros adoptaron un nuevo mecanismo de control y seis Estados miembros modificaron el que ya tenían. A finales de 2021, siete Estados miembros ya habían iniciado procesos consultivos o legislativos para establecer un mecanismo nacional de control. En total, en 2021, dos tercios de todos los Estados miembros de la UE disponían de una legislación de control de las IED. El control de las IED está cobrando cada vez más impulso en la UE.

El mapa que figura a continuación ofrece una visión general del *statu quo* legislativo de los Estados miembros de la UE.

Estados miembros con mecanismos de control o actividad legislativa
Elaborado en junio de 2022



Líneas de demarcación administrativas: ©EuroGeographics ©UN-FAO
Cartografía Eurostat - IMAGE, 05/2022

Estados miembros de la UE con un mecanismo de control
Estados miembros de la UE con un mecanismo de control que se encuentran actualizando el
Estados miembros de la UE sin un mecanismo de control que están considerando, planificando o en proceso
Estados miembros de la UE sin un mecanismo de control y sin avances destinados a crear uno

Notificaciones de los Estados miembros a la Comisión

Evolución en los Estados miembros de la UE en 2021: mecanismos de control de las IED

Hasta la fecha, veinticinco de los veintisiete Estados miembros de la UE:

- disponían de un mecanismo nacional de control de las IED; o
- adoptaron un nuevo mecanismo nacional de control de las IED; o
- modificaron un mecanismo existente; o
- iniciaron un proceso consultivo o legislativo que dará lugar previsiblemente a la adopción de un nuevo mecanismo o a modificaciones del existente.

El cuadro siguiente ofrece una visión general de la situación legislativa (y de su evolución) de los veintisiete Estados miembros en 2021[15].

Tienen un mecanismo nacional de control de las IED en funcionamiento	Austria, Eslovenia, España, Finlandia, Malta, Polonia y Portugal
Han modificado un mecanismo existente	Francia, Alemania, Hungría, Italia, Letonia, Lituania
Han iniciado un proceso consultivo o legislativo que dará lugar previsiblemente a actualizaciones de un mecanismo existente	Países Bajos, Rumanía
Han adoptado un nuevo mecanismo nacional de control de las inversiones extranjeras directas	Chequia, Dinamarca, Eslovaquia
Han iniciado un proceso consultivo o legislativo que dará lugar previsiblemente a la adopción de un nuevo mecanismo	Bélgica, Croacia, Estonia, Irlanda, Grecia, Luxemburgo y Suecia
No consta que haya una iniciativa en curso	Bulgaria, Chipre

La mayoría de las enmiendas a la legislación nacional giraron en torno a tres aspectos: mejorar los procedimientos de control, ampliar los sectores cubiertos y prolongar la validez de los mecanismos nacionales. Por ejemplo, **Francia** rebajó el umbral a partir del cual se examinan las inversiones de inversores de fuera de la UE y ahora también exige a los inversores que presenten el «formulario B»[16] de notificación de la UE junto con otros documentos. **Alemania** introdujo una serie de cambios de procedimiento (por ejemplo, la adición de dieciséis nuevos grupos[17] de casos relacionados con tecnologías emergentes o sensibles), aplicó nuevos umbrales para la adquisición de capital y derechos de voto que requieren una notificación, e introdujo nuevos requisitos para los inversores. **Italia** amplió la aplicabilidad de su mecanismo de control existente. **Letonia**, entre otras cosas, amplió la facultad de las autoridades nacionales para solicitar más información a los inversores. **Lituania**, entre otras cosas, adaptó su lista de empresas e infraestructuras estratégicas que considera importantes. **Hungría** añadió a su legislación otras actividades de las empresas objetivo que requieren una notificación de las transacciones previstas. Por último, otros Estados miembros han indicado que están planificando actualmente modificaciones de sus mecanismos existentes.

En el documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto se ofrece información más detallada sobre la evolución legislativa de las legislaciones nacionales de los Estados miembros en materia de control. Asimismo, la Comisión Europea mantiene una lista de actualizaciones legislativas nacionales[18].

---

15 Para más información, véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto.

16 El formulario de notificación de la UE sirve de sugerencia para los Estados miembros sobre la forma de notificar las transacciones al mecanismo de cooperación de la UE.

17 En la legislación alemana, los grupos de casos describen los sectores. Si la actividad empresarial asociada a una transacción se refiere a cualquiera de estos sectores, los inversores están obligados a notificar la transacción a las autoridades y la ejecución de la transacción («cierre») no es válida hasta que la aprueben las autoridades alemanas.

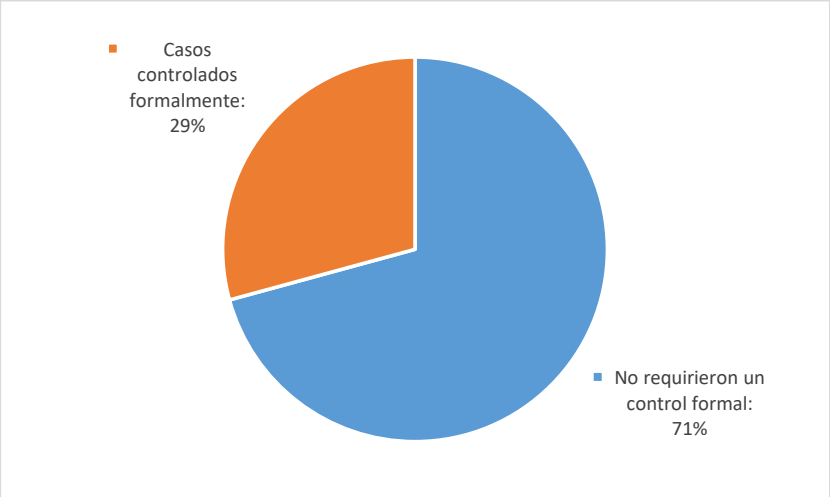
18 La lista de mecanismos de control notificados por los Estados miembros está disponible en: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157946.pdf

CAPÍTULO 3: ACTIVIDADES DE CONTROL DE LAS IED DE LOS ESTADOS MIEMBROS

El Reglamento para el control de las IED establece un mecanismo de cooperación para el control de las IED entre la Comisión Europea y los Estados miembros de la UE. Sin embargo, la decisión sobre qué inversiones se controlan, aprueban, condicionan o bloquean es adoptada por los Estados miembros en los que se realiza la inversión. Así pues, este capítulo se basa en los datos facilitados por los Estados miembros sobre casos examinados con arreglo a su legislación y mecanismos de control durante 2021 (y los presenta de forma agregada).

En general, en 2021 se ha recibido un número considerable de solicitudes de autorización a nivel nacional[19]. De conformidad con el artículo 5 del Reglamento, que regula su obligación de notificación, los Estados miembros han notificado 1 563 solicitudes de autorización y casos de oficio en 2021[20].

Gráfico 6: Actividades de control de las IED de los Estados miembros



Fuente: Informes de los Estados miembros.

Existe una tendencia clara a examinar más casos formalmente. De hecho, de las 1 563 solicitudes de autorización y los casos de oficio, aproximadamente el 29 % de los casos fueron examinados formalmente. Esto parece indicar un aumento de la proporción de casos examinados formalmente

[19] Algunos Estados miembros no notificaron ningún caso con arreglo a su legislación de control. Además, un Estado miembro comunicó una cifra general sobre el número de solicitudes de autorización y dos cifras (parciales) sobre los resultados. Otro Estado miembro comunicó un número considerablemente menor de casos examinados en 2021 (en comparación con las cifras comunicadas para el primer informe) ya que realizó una evaluación previa de los expedientes antes de la entrada en vigor de su legislación. Algunos Estados miembros también notificaron «consultas» sobre la admisibilidad de los casos, que se incluyen en este número.

[20] Es importante señalar que los Estados miembros disponen de diferentes procedimientos de control, lo que significa que los casos notificados dependen de los procedimientos nacionales (ámbito de aplicación, control de admisibilidad inicial o posterior, etc.). Por ejemplo, algunos Estados miembros declaran que los casos no son admisibles antes de que se lleve a cabo un procedimiento formal de control, mientras que otros primero los controlan formalmente y solo después los declaran como no admisibles. Por lo tanto, los gráficos y las cifras comunicados en este capítulo tienen por objeto reflejar con precisión las actividades de control de los Estados miembros notificadas por estos, independientemente de su sistema nacional.

a partir de 2020[21]. Podría explicarse por una mayor atención a lo que las autoridades nacionales consideran potencialmente «crítico», así como por un cambio en las tendencias generales de inversión. Alrededor del 71 % de todas las solicitudes se consideraron no admisibles o no requirieron un examen formal debido a una evidente falta de impacto en la seguridad y el orden público.

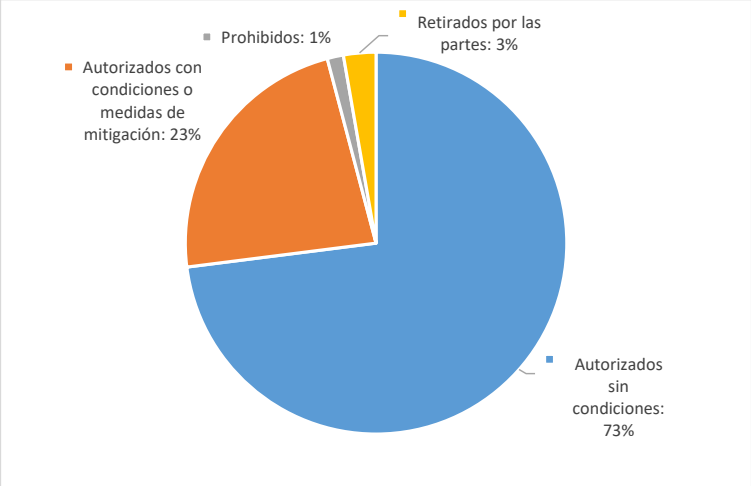
El número de solicitudes de autorización también se distribuye de forma muy desigual entre los Estados miembros de la UE. De hecho, cuatro Estados miembros representaron aproximadamente el 70 % de todas las solicitudes de autorización y los casos de oficio en 2021.

De los casos examinados formalmente en 2021, y respecto de los cuales los Estados miembros han notificado una decisión[22], la mayoría (73 %) fueron autorizados sin condiciones, lo que significa que la transacción se aprobó sin necesidad de ninguna medida adicional por parte del inversor.

Sin embargo, el 23 % de las decisiones implicaban una aprobación con condiciones o medidas atenuantes. En estos casos, las autoridades nacionales de control han negociado determinados compromisos, acciones y garantías de los inversores antes de aprobar la inversión extranjera directa prevista.

Por último, las autoridades nacionales bloquearon en última instancia las transacciones en solo el 1 % de todos los casos decididos, mientras que las partes retiraron la transacción en otro 3 %.

Gráfico 7: Decisiones notificadas sobre casos de IED



Fuente: Informes de los Estados miembros.

En resumen, las constataciones anteriores dan lugar a las siguientes conclusiones clave:

21 En el primer informe anual para todo el año 2020 este porcentaje fue del 20 %.

22 Del total notificado de casos examinados formalmente, se restaron varios casos para obtener los datos que figuran en el gráfico 7. De hecho, los Estados miembros informaron del resultado de las decisiones en el 68,5 % de los casos. Además, algunos casos se prorrogaron en 2022 y, por lo tanto, en 2021 se desconocía su resultado. Además, los casos restados fueron notificados por un Estado miembro, que solo indicó dos de los cuatro posibles resultados de estos casos.

- En comparación con 2020, los Estados miembros han considerado que las solicitudes recibidas fueron más sensibles en 2021, ya que la proporción de casos examinados formalmente ha aumentado.
- Las solicitudes de autorización se distribuyen de forma desigual entre los Estados miembros de la UE, y cuatro países representan aproximadamente el 70 % de todas las solicitudes recibidas. Este porcentaje fue del 86,5 % en el primer informe anual. Esto indica una diversificación del control entre los Estados miembros.
- A lo largo de 2021, la mayoría de las operaciones (73 %), en las que se notificó una decisión, se autorizaron sin condiciones (79 % en el primer informe).
- El 23 % de los casos decididos implicaron medidas de mitigación (esto supone un aumento significativo en comparación con el 12 % del último informe).
- Solo el 1 % de las transacciones fueron bloqueadas por los Estados miembros (frente a un porcentaje ligeramente superior, es decir, el 2 % en el primer informe), lo que confirma que la Unión Europea sigue abierta a las inversiones extranjeras directas y que los Estados miembros solo rechazan casos que plantean amenazas muy graves para la seguridad y el orden público.

CAPÍTULO 4: MECANISMO DE COOPERACIÓN DE LA UE EN MATERIA DE CONTROL DE LAS IED

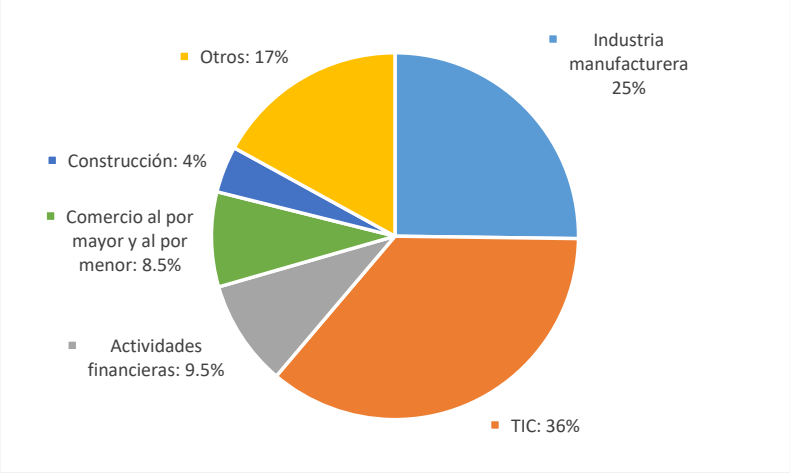
1. Notificaciones y otras medidas adoptadas en virtud del Reglamento para el control de las inversiones extranjeras directas

El capítulo 3 resume el nivel de la actividad de control a nivel nacional. Refleja las inversiones detectadas a nivel nacional que cumplían las condiciones para ser sometidas a control en virtud del Reglamento sobre IED.

En 2021, trece Estados miembros presentaron un total de 414 notificaciones[23], de conformidad con el artículo 6 del Reglamento para el control de las IED, frente a los once Estados miembros durante el período cubierto por el primer informe anual sobre el control de las IED[24]. Cinco Estados miembros, a saber, Alemania, Austria, Francia, Italia y España, fueron responsables de más del 85 % de dichas notificaciones. Las operaciones notificadas varían considerablemente en cuanto a los sectores objetivo de la inversión, los orígenes del inversor final y el valor de la transacción.

Los cinco sectores con mayor número de transacciones fueron las TIC, la industria manufacturera, las actividades financieras[25], el comercio al por mayor y al por menor y la construcción[26] (en el primer informe anual, la «construcción» se incluyó en la categoría «Otros»). Los tres primeros sectores son los mismos que en el primer informe anual, pero en un orden diferente.

Gráfico 8: Principales sectores objetivo en 2021[27]



23 Esto incluye 5 casos notificados previamente en 2020 pero tramitados en 2021.

24 Véase: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/november/tradoc_159935.pdf.

25 Las actividades financieras comprenden las actividades realizadas por sociedades de cartera, fondos u otros agentes similares del sector financiero que tienen por objeto adquirir una participación (de capital) específica en una empresa objetivo, o que pueden atribuirse a dichos agentes.

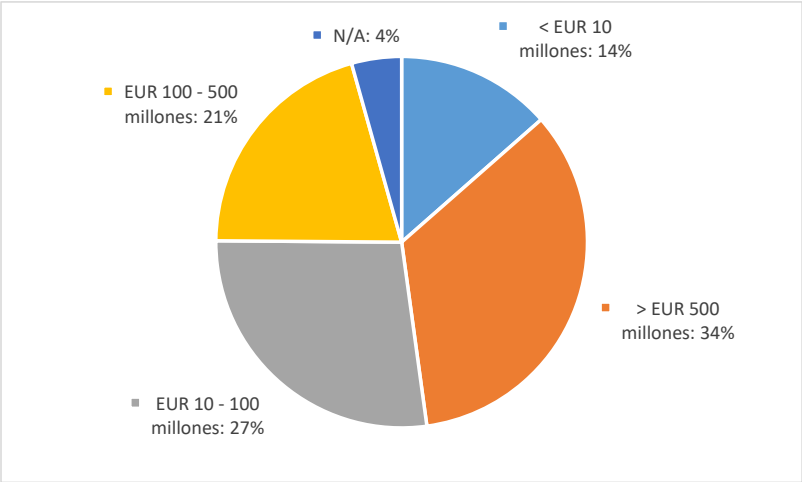
26 En el primer informe anual fueron la industria manufacturera, las TIC y el comercio al por mayor y al por menor, clasificados en los códigos NACE C, J y G respectivamente.

27 Dado que los casos pueden abarcar varios sectores (es decir, varios códigos NACE), el total del gráfico es superior al número total de casos notificados en 2021. La categoría «otros» abarca todos los demás sectores por

Fuente: notificaciones de los Estados miembros.

Si se considera el valor de las transacciones, la mayoría tenían un valor[28][29] inferior a 500 millones EUR, pero el tramo superior a 500 millones EUR acumulaba el mayor porcentaje (34 %).

Gráfico 9: Valor respectivo por operación de IED notificada en 2021[30]



Fuente: notificaciones de los Estados miembros.

Las transacciones notificadas presentan una amplia horquilla en términos de valor, con el valor más bajo notificado de 1 EUR y el valor más alto de aproximadamente entre 29 000 y 31 000 millones EUR.

El Reglamento para el control de las IED prevé que se lleve a cabo una evaluación de las transacciones de IED en dos fases posibles: Todas las transacciones notificadas se evalúan en la fase 1 y solo un número limitado pasan a la fase 2. La fase 2 implica una evaluación más detallada de los casos que podrían afectar a la seguridad o al orden público en más de un Estado miembro, o crear riesgos para proyectos o programas de interés para la Unión. En última instancia, los casos de la fase 2 podrían ser concluidos por la Comisión Europea emitiendo un dictamen sobre el asunto en cuestión.

debajo del 4 %, por ejemplo el suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado; transportes y almacenamiento.

28 El valor, cuando está disponible, se refiere a la empresa objetivo, que puede ser una filial con sede en la UE de una empresa objetivo mayor.

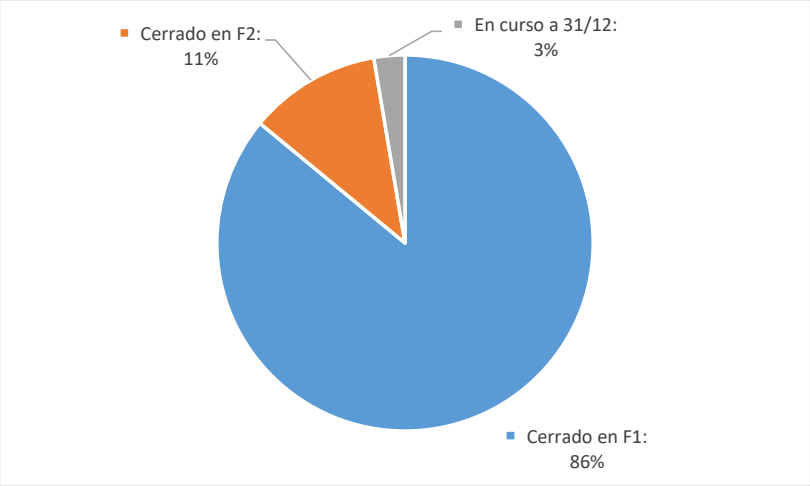
29 En el primer informe anual, la mayoría de las transacciones tenían un valor inferior, es decir, entre 10 y 100 millones EUR, siendo las transacciones en el sector de las TIC las que tienen el valor de operación más elevado y las transacciones en el sector de «Otros servicios», las que tienen la gama de valores más baja.

30 N/A incluye valores dejados en blanco, no disponibles o no divulgados y no aplicables.

De los 414 casos notificados, el 86 % fueron archivados por la Comisión en la fase 1; el 11 % restante (14 % en el informe anterior) pasó a la fase 2 y se solicitó información adicional al Estado miembro notificante. El 3 % de estos casos seguían en curso en la fecha límite del presente informe, es decir, aún no se habían cerrado en las fases 1 o 2[31].

La información adicional solicitada por la Comisión Europea al abrir la fase 2 varía considerablemente, dependiendo de la transacción específica y de los detalles y la calidad de la información que acompaña la notificación[32].

Gráfico 10: Casos cerrados en las fases 1 y 2 y casos en curso



Fuente: notificaciones de los Estados miembros.

La información solicitada suele incluir uno o más de los siguientes elementos: datos sobre productos o servicios de la empresa objetivo; posible clasificación de productos como de doble uso; clientes, proveedores alternativos y cuotas de mercado; influencia del inversor en la empresa objetivo después de la transacción; cartera de propiedad intelectual e industrial y actividades de I+D de la empresa objetivo; y otras características definitorias del inversor y su estrategia. Esta información se solicita para evaluar mejor la criticidad del objetivo o las amenazas potenciales que plantea el inversor.

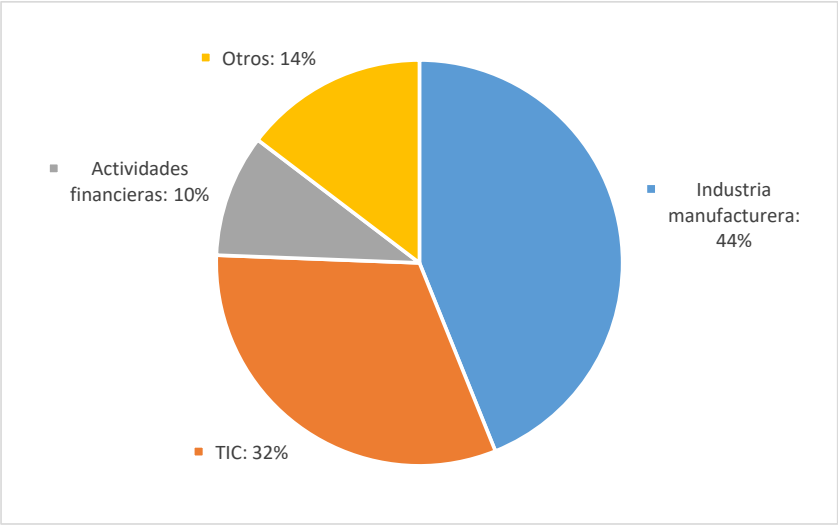
Los principales sectores en cuestión en la fase 2 fueron Industria manufacturera, TIC y Actividades financieras. La industria manufacturera y las TIC representaron el 76 % de todos los casos de la fase 2. El sector de las TIC aumentó de forma bastante drástica, pasando del 17 % en el informe anterior al 32 % en el actual.

---

31 A 31 de diciembre de 2021, de los 414 casos notificados, 11 seguían en curso en la fecha límite del presente informe.

32 El formulario de notificación de información de un inversor a efectos de una notificación con arreglo al artículo 6 del Reglamento y un documento actualizado de preguntas más frecuentes sirven para garantizar cierto grado de uniformidad y un nivel mínimo de información sobre el inversor y el objetivo de inversión que figuran en las notificaciones con arreglo al Reglamento. Ambos documentos están disponibles en: http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2006

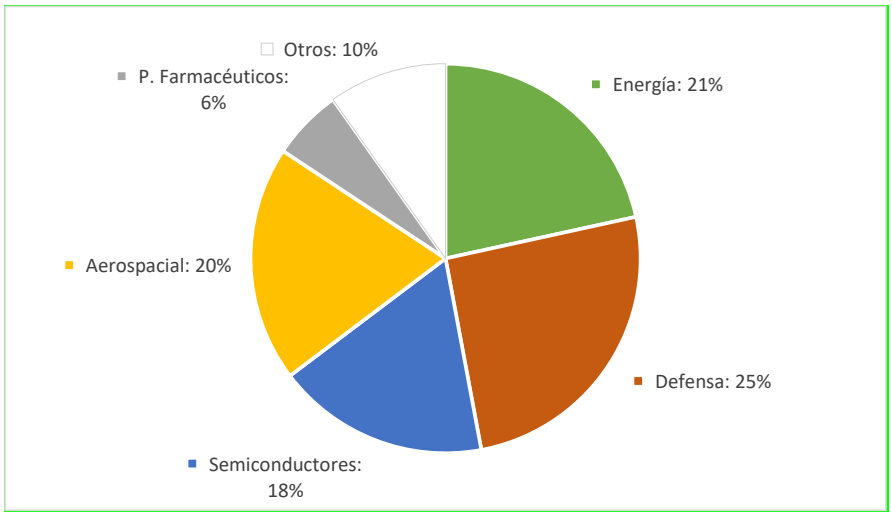
Gráfico 11: Los principales sectores objetivo de la fase 2 en los casos de 2021[33]



Fuente: notificaciones de los Estados miembros.

La industria manufacturera, el sector líder, abarca infraestructuras o tecnologías críticas, es decir, equipos de defensa, aeroespaciales, de energía, de salud (incluidos los productos farmacéuticos) y de semiconductores. La industria de defensa y la aeroespacial representan casi la mitad de las notificaciones en ese sector (45 %).

Gráfico 12: Subsectores de la industria manufacturera en la fase 2 en los casos de 2021



Fuente: notificaciones de los Estados miembros.

Los cuarenta y siete casos de la fase 2 procedieron de nueve Estados miembros [34]. En todos los casos de la fase 2, los Estados miembros tardaron una media de 22 días naturales en facilitar la información solicitada (frente a los 31 días naturales del primer informe), con una variación de entre 3 y 101 días (frente a entre 2 y 101 días naturales en el primer informe).

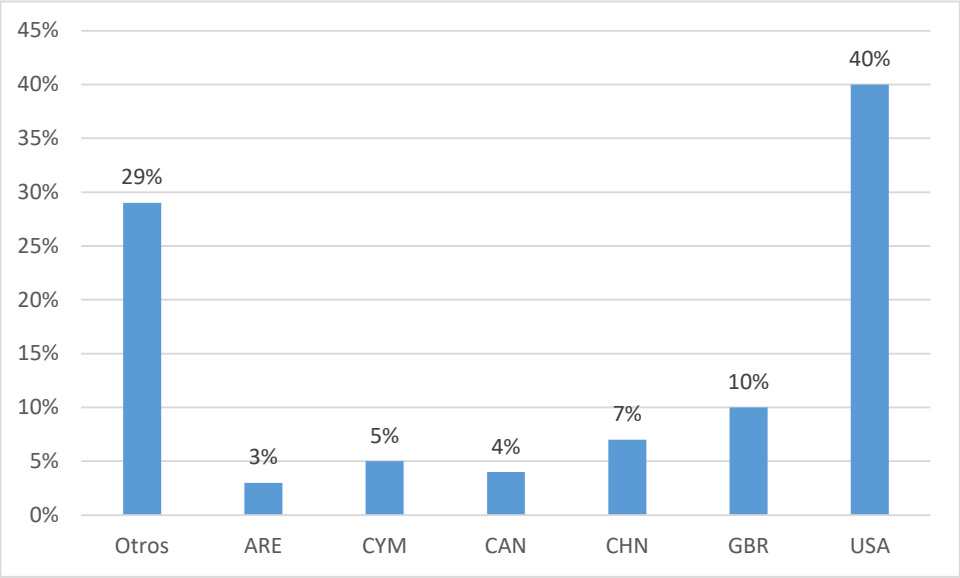
33 Véase la nota a pie de página 25.

34 Los treinta y seis casos de la fase 2 del primer informe procedieron de seis Estados miembros.

El Reglamento sobre inversiones extranjeras directas no establece plazos precisos dentro de los cuales los Estados miembros deban responder, pero los plazos previstos en el Reglamento se suspenden hasta que se recibe la información completa.

En cuanto al origen del inversor último, en los 414 casos notificados a la Comisión Europea en 2021, los cinco principales países de origen fueron Estados Unidos, Reino Unido, China, Islas Caimán y Canadá. Rusia representó menos del 1,5 % de los casos y Bielorrusia el 0,2 %.

Gráfico 13: Origen de los inversores finales en los casos de 2021



Fuente: notificaciones de los Estados miembros.

De todos los casos notificados en 2021, el 28 % (frente al 29 % en el primer informe) constituían operaciones de IED multijurisdiccionales porque afectaban a varios Estados miembros y fueron notificadas por ellos[35]. Los principales sectores objeto de estas notificaciones fueron las TIC, la industria manufacturera, el comercio al por mayor y al por menor y las actividades financieras.

Cuadro: Operaciones de IED multijurisdiccionales y principales sectores

TIC 39 %
Industria manufacturera 20 %
Comercio al por mayor y al por menor 11 %
Actividades financieras 9 %
Otros 32 %

Fuente: notificaciones de los Estados miembros.

35 En este contexto, las «transacciones de IED multijurisdiccionales» se refieren a las transacciones de IED en las que el objetivo de inversión es un grupo empresarial con presencia en más de un Estado miembro (y posiblemente también en terceros países), por ejemplo, a través de filiales en más de un Estado miembro. Dependiendo de las circunstancias, y también de las particularidades del mecanismo de control de los Estados miembros pertinentes, tales operaciones son **notificadas por más de un Estado miembro**, aunque rara vez de manera coordinada y sincronizada.

Aparte de todos los casos notificados de conformidad con el artículo 6 del Reglamento, en 2021 la Comisión Europea no ha hecho uso del artículo 7 del Reglamento (pero sí lo hizo anteriormente, como se indica en el primer informe). El artículo 7 permite a la Comisión Europea examinar de oficio las inversiones de las que tenga conocimiento con un Estado miembro e independientemente de si dicho Estado miembro dispone o no de su propio mecanismo de control.

En cuanto a la adopción de dictámenes de la Comisión con arreglo a los artículos 6, 7 u 8 del Reglamento, dichos dictámenes siguen siendo confidenciales con arreglo al artículo 10 del Reglamento. Por lo tanto, no se puede publicar información sobre dictámenes individuales en el presente informe.

Los dictámenes se han emitido en menos del 3 % de los casos notificados (la misma cifra que en el primer informe anual) y solo se emiten cuando las circunstancias del caso lo requieren, más concretamente en función del perfil de riesgo presentado por el inversor y la criticidad del objetivo de inversión. Cuando se emiten recomendaciones sobre medidas de mitigación, estas son proporcionadas y específicas en función de los riesgos y la criticidad detectados.

Los dictámenes de la Comisión también pueden consistir en compartir la información pertinente con un Estado miembro que realice el control, así como sugerir posibles medidas de mitigación para abordar los riesgos detectados.

En última instancia, corresponderá al Estado miembro en el que se realice la inversión decidir sobre la transacción, aunque tendrá debidamente en cuenta cualquier dictamen de la Comisión.

Los datos anteriores conducen a las mismas conclusiones clave que las extraídas en el primer informe anual.

En primer lugar y ante todo, el tratamiento de los casos a través del mecanismo de cooperación de la UE sigue funcionando bien. De los 414 casos notificados en 2021, la gran mayoría (86 %) se cerraron en la fase 1, es decir, muy rápidamente, con solo el 11 % de los casos notificados (frente al 14 % en el período cubierto por el informe anterior) concluidos en la fase 2, y menos del 3 % de los casos dieron lugar a un dictamen de la Comisión.

En segundo lugar, existe una tendencia hacia una mayor diversificación del control entre los Estados miembros. De hecho, aunque cuatro Estados miembros representaban aproximadamente el 70 % de todas las solicitudes recibidas en 2021, en el primer informe anual el porcentaje fue del 86,5 %.

En tercer lugar, aunque la mayoría de los casos se evalúan rápidamente en la fase 1, dentro de los quince días naturales prescritos, la duración de los casos que pasan a la fase 2 muestra una variación significativa, debido al tiempo que necesitan los Estados miembros para responder a una solicitud de información adicional de la Comisión, que a menudo dependen del inversor para recibir la información solicitada.

En cuarto lugar, los principales sectores en cuestión (las TIC, la industria manufacturera, las actividades financieras y el comercio al por mayor y al por menor) y el origen del inversor último (Estados Unidos, Reino Unido, China, Islas Caimán y Canadá) implicado en casos notificados con arreglo al Reglamento reflejan en gran medida las tendencias generales de inversión descritas en

el capítulo 1 de este informe anual y en la sección 1 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al presente informe sobre los principales sectores y el origen del inversor último.

En quinto lugar, un número significativo de casos notificados por los Estados miembros implicaban uno o varios de los factores a considerar enumerados en el artículo 4 del Reglamento. Esto incluye, en particular, las infraestructuras críticas, la tecnología y los productos de doble uso, y el acceso a información sensible, así como la posible propiedad, control o influencia sobre el inversor extranjero por parte de gobiernos extranjeros.

2. IED de Rusia y Bielorrusia en el contexto de la invasión rusa de Ucrania

En respuesta a la agresión militar no provocada e injustificada de Rusia contra Ucrania, apoyada activamente por Bielorrusia, la Unión ha adoptado a lo largo de 2022 varios amplios y sólidos paquetes de medidas restrictivas («sanciones») contra ambos países. Las sanciones contra Rusia están diseñadas para socavar la capacidad del Kremlin de financiar la guerra, imponer claros costes económicos y políticos a los miembros de la élite política rusa responsables de la invasión y reducir su base económica. A la luz del apoyo material de Bielorrusia a la invasión rusa, la Unión ha adoptado nuevas sanciones contra este país. Las sanciones contra Bielorrusia están concebidas para tener un impacto similar al de las sanciones contra Rusia.

Si bien las sanciones y el control de las inversiones extranjeras directas son instrumentos jurídicos distintos, con modos de funcionamiento y objetivos diferentes, la agresión militar rusa contra Ucrania hace que sea necesario redoblar la vigilancia respecto de las inversiones directas de Rusia y Bielorrusia en la Unión. Esto va más allá de las inversiones de personas o entidades sujetas a sanciones. En las circunstancias actuales, existe un mayor riesgo de que cualquier inversión (directa o indirectamente relacionada con una persona o entidad asociada con los Gobiernos ruso o bielorruso, controlada por dichos Gobiernos o sujeta a la influencia de estos) en activos críticos en la UE pueda suponer una amenaza para la seguridad o el orden público en los Estados miembros.

En este contexto, la Comisión Europea adoptó en abril de 2022 unas Orientaciones para los Estados miembros sobre las IED procedentes de Rusia y Bielorrusia[36], con el fin de garantizar que se preste especial atención a las inversiones en activos críticos de la UE procedentes de entidades o personas relacionadas de algún modo con los Gobiernos ruso o bielorruso.

3. Medidas adoptadas desde el 1 de enero de 2021 y perspectivas de futuro

El presente informe marca la consolidación de una política europea, esencial para la protección de la seguridad y el orden público en la Unión. De hecho, la creación de mecanismos de control de las IED de los Estados miembros y su mejora continua, el ulterior desarrollo del mecanismo de cooperación de la UE durante 2021, así como la cooperación en materia de las IED con los países socios, incluidos los Estados Unidos de América, a través del Grupo de Trabajo sobre IED del Consejo de Comercio y Tecnología, han permitido a la UE consolidar las bases del sistema de control de la UE. La UE ya es un actor bien establecido y proactivo en el ámbito del control de las IED, poco más de un año y medio después de la entrada en vigor del Reglamento.

[36] Véase la nota a pie de página 14.

El informe confirma el claro valor añadido del Reglamento sobre inversiones extranjeras directas y del mecanismo de cooperación. Ha demostrado ser una herramienta valiosa y eficaz. No se ha informado de filtraciones en relación con las notificaciones, los dictámenes u otras acciones realizadas en virtud del Reglamento. El tratamiento y la **protección adecuados de toda información** presentada a efectos de los artículos 6, 7 y 8 del Reglamento son **vitales** para garantizar la confianza necesaria entre todas las partes implicadas, es decir, las partes de una transacción, el Estado miembro notificante, los otros veintiséis Estados miembros y la Comisión Europea.

Con el fin de facilitar la aplicación efectiva del Reglamento y garantizar un mayor grado de conformidad y exhaustividad de las notificaciones presentadas por los Estados miembros de conformidad con su artículo 6, la Comisión ha facilitado versiones actualizadas del **formulario de notificación** para los inversores. También presentó un documento actualizado de **preguntas más frecuentes** (en junio de 2021).

Por lo que se refiere a las **mejores prácticas**, la Comisión Europea sigue facilitando los intercambios entre los Estados miembros, tras haber organizado la primera reunión presencial con representantes de todos los Estados miembros en marzo de 2022, después de los intercambios virtuales durante la pandemia. La experiencia muestra que hay margen de mejora en general, especialmente en los ámbitos identificados por los Estados miembros. Sin embargo, todos coincidieron en que el funcionamiento del instrumento y del mecanismo de cooperación es muy satisfactorio y aporta un gran valor añadido a las autoridades nacionales en sus decisiones finales sobre las transacciones en cuestión y para la protección de los intereses (proyectos o programas) de la Unión Europea.

La Comisión Europea confía firmemente en que otros Estados miembros adopten y refuercen muy pronto la legislación nacional de control de las IED y los mecanismos conexos para las inversiones extranjeras potencialmente arriesgadas. Esta posición ha sido expresada anteriormente varias veces, en particular en las Orientaciones para los Estados miembros de 2020 sobre cómo utilizar el control de las IED en tiempos de crisis de salud pública y vulnerabilidad económica en la UE[37] y, más recientemente, en las Orientaciones para los Estados miembros sobre las IED procedentes de Rusia y Bielorrusia[38]. Solo es cuestión de tiempo que los veintisiete Estados miembros dispongan de un mecanismo de este tipo y, por tanto, contribuyan directamente al objetivo de seguridad compartido. El aumento del número de Estados miembros con un mecanismo nacional de control de las IED debería llevar a una intensificación de la cooperación en el marco del Reglamento para el control de las IED. Sin embargo, dado que el entorno económico es incierto, el número y la naturaleza de las futuras notificaciones son aún más difíciles de predecir.

Sobre las **vías para la evolución futura**, la Comisión Europea puso en marcha en 2021 un **estudio sobre el mecanismo de cooperación en materia de IED**. Su objetivo es evaluar la articulación entre los controles llevados a cabo por las autoridades nacionales y la Comisión Europea, y detectar cualquier problema significativo de eficiencia o eficacia a la luz de los objetivos políticos del

[37] Véase la nota a pie de página 13.
[38] Véase la nota a pie de página 14.

Reglamento para el control de las IED[39]. El estudio contribuirá a las reflexiones de la Comisión sobre la posible necesidad de revisar el Reglamento para el control de las IED en 2023. Se espera que el estudio concluya en el verano de 2022.

[39] Los objetivos específicos del estudio son: i) presentar una visión general de la legislación vigente de los Estados miembros que disponen de un mecanismo de control en la actualidad; ii) revisar la manera en que las legislaciones nacionales y el Reglamento para el control de las inversiones extranjeras directas regulan la interacción entre las autoridades nacionales y con la Comisión Europea en el marco del mecanismo de cooperación establecido por el Reglamento; iii) detectar cualquier problema significativo en el sistema actual, que combina el Derecho nacional con el Reglamento para el control de las inversiones extranjeras directas, que pueda dar lugar a resultados menos eficaces o menos eficientes teniendo en cuenta los objetivos políticos del Reglamento; y iv) mantener una carga administrativa para los inversores y otras partes interesadas que sea proporcional a los objetivos políticos y a las cuestiones pertinentes en materia de seguridad u orden público.