Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 13 de julio de 2023 *

«Procedimiento prejudicial — Libre circulación de capitales — Libertad de establecimiento — Reglamento (UE) 2019/452 — Normativa de un Estado miembro que establece un mecanismo de control de las inversiones extranjeras en empresas residentes consideradas como "estratégicas" — Resolución adoptada sobre la base de esa normativa, que prohíbe la adquisición por una sociedad residente de la totalidad de las participaciones de otra sociedad residente — Empresa adquirida considerada como "estratégica" debido a que su actividad principal atañe a la extracción de determinadas materias primas básicas como la grava, la arena y la arcilla — Empresa adquirente considerada como "inversor extranjero" por formar parte de un grupo de sociedades cuya sociedad de cabecera está establecida en un tercer país — Perjuicio o riesgo de perjuicio para un interés nacional, la seguridad pública o el orden público del Estado miembro — Objetivo de garantizar la seguridad del suministro de materias primas básicas en favor del sector de la construcción, en particular a escala regional»

En el asunto C-106/22,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Fővárosi Törvényszék (Tribunal General de la Capital, Hungría), mediante resolución de 1 de febrero de 2022, recibida en el Tribunal de Justicia el 15 de febrero de 2022, en el procedimiento entre

**Xella Magyarország Építőanyagipari Kft.**

e

**Innovációs és Technológiai Miniszter,**

con intervención de:

**JANES ÉS TÁRSA Szállítmányozó, Kereskedelmi és Vendéglátó Kft.,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por la Sra. A. Prechal (Ponente), Presidenta de Sala, y la Sra. M. L. Arastey Sahún y los Sres. F. Biltgen, N. Wahl y J. Passer, Jueces;

Abogada General: Sra. T. Ćapeta;

Secretario: Sr. I. Illéssy, administrador;

* Lengua de procedimiento: húngaro.

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 8 de diciembre de 2022;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de Xella Magyarország Építőanyagipari Kft., por el Sr. T. Kocsis, ügyvéd;

– en nombre del Gobierno húngaro, por el Sr. M. Z. Fehér y la Sra. K. Szíjjártó, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. P. Gentili, avvocato dello Stato;

– en nombre de la Comisión Europea por los Sres. G. Conte, M. Mataija, G. von Rintelen y A. Tokár, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogada General, presentadas en audiencia pública el 30 de marzo de 2023;

dicta la siguiente

## Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 65 TFUE, apartado 1, letra b), en relación con los considerandos 4 y 6 del Reglamento (UE) 2019/452 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2019, por el que se establece un marco para el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión (DO 2019, L 79 I, p. 1; corrección de errores en DO 2020, L 359, p. 21), y con el artículo 4 TUE, apartado 2.

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre Xella Magyarország Építőanyagipari Kft. (en lo sucesivo, «Xella Magyarország»), sociedad húngara, e Innovációs és Technológiai Miniszter (Ministro de Innovación y Tecnologías, Hungría; en lo sucesivo, «Ministro»), en relación con una resolución por la que este último prohibió la adquisición por dicha sociedad de la totalidad de las participaciones de JANES ÉS TÁRSA Szállítmányozó, Kereskedelmi és Vendéglátó Kft. (en lo sucesivo, «Janes és Társa»), otra sociedad húngara que se considera como «estratégica» con arreglo a la normativa nacional por la que se establece un mecanismo de control de las inversiones extranjeras.

## Marco jurídico

### *Derecho de la Unión*

3 Los considerandos 4, 6, 10, 13 y 36 del Reglamento 2019/452 enuncian lo siguiente:

«(4) El presente Reglamento se entiende sin perjuicio del derecho de los Estados miembros a establecer excepciones a la libre circulación de capitales que se establece en el artículo 65, apartado 1, letra b), del TFUE. Varios Estados miembros han establecido medidas que les permiten limitar tal circulación por motivos de seguridad o de orden público. […]

[…]

(6) La inversión extranjera directa está incluida en el ámbito de la política comercial común. De conformidad con el artículo 3, apartado 1, letra e), del TFUE, la Unión dispone de competencia exclusiva en lo relativo a la política comercial común.

[…]

(10) Los Estados miembros que disponen de un mecanismo de control deben establecer las medidas necesarias, de conformidad con el Derecho de la Unión, a fin de evitar la elusión de sus mecanismos de control y decisiones de control. Dichas medidas deben abarcar las inversiones realizadas desde dentro de la Unión mediante acuerdos artificiales que no reflejen la realidad económica y eludan los mecanismos de control y las decisiones de control, cuando el inversor sea, en última instancia, propiedad de una persona física o empresa de un tercer país o esté bajo el control de estas. Todo ello se entiende sin perjuicio de la libertad de establecimiento y la libre circulación de capitales consagradas en el TFUE.

[…]

(13) Para determinar si una inversión extranjera directa puede afectar a la seguridad o al orden público, los Estados miembros y la Comisión [Europea] deben poder tener en cuenta todos los factores pertinentes, como los efectos sobre las infraestructuras críticas y las tecnologías (incluidas las tecnologías facilitadoras esenciales), así como los insumos que son esenciales para la seguridad o el mantenimiento del orden público, cuya perturbación, fallo, pérdida o destrucción tendría un impacto significativo en un Estado miembro o en la Unión. A este respecto, los Estados miembros y la Comisión también deben poder tener en cuenta el contexto y las circunstancias de la inversión extranjera directa, y en particular saber si un inversor extranjero está controlado directa o indirectamente, por ejemplo, mediante una financiación significativa, incluidos subsidios, por el gobierno de un tercer país o si está desarrollando proyectos o programas de naturaleza pública en el extranjero.

[…]

(36) Cuando una inversión extranjera directa constituya una concentración comprendida en el ámbito de aplicación del Reglamento (CE) n.º 139/2004 del Consejo [de 20 de enero de 2004, sobre el control de las concentraciones entre empresas (DO 2004, L 24, p. 1)], la aplicación del presente Reglamento debe entenderse sin perjuicio de la aplicación del artículo 21, apartado 4, del Reglamento [n.º 139/2004] […]».

4 El artículo 1 del Reglamento 2019/459, titulado «Objeto y ámbito de aplicación», dispone lo siguiente en su apartado 1:

«El presente Reglamento establece un marco para el control, por parte de los Estados miembros, por motivos de seguridad o de orden público, de las inversiones extranjeras directas dentro de la Unión […]».

5 En virtud del artículo 2 de dicho Reglamento, titulado «Definiciones»:

«A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

1) “inversión extranjera directa”: una inversión de cualquier tipo por parte de un inversor extranjero con el objetivo de crear o mantener vínculos duraderos y directos entre el inversor extranjero y el empresario o la empresa a los que se destinen los fondos para el ejercicio de una actividad económica en un Estado miembro, incluidas las inversiones que permitan una participación efectiva en la gestión o el control de una empresa que ejerce una actividad económica;

2) “inversor extranjero”: una persona física de un tercer país o empresa de un tercer país, que desee realizar o haya realizado una inversión extranjera directa;

[…]

4) “mecanismo de control”: un instrumento de aplicación general, como una disposición legal o reglamentaria, y los requisitos administrativos, normas o directrices de ejecución que la acompañan, en el que se establecen los términos, las condiciones y los procedimientos para la evaluación, investigación, autorización, condicionalidad, prohibición o anulación de las inversiones extranjeras directas, por motivos de seguridad u orden público;

[…]

7) “empresa de un tercer país”: una empresa constituida u organizada de otro modo con arreglo a las leyes de un tercer país.»

6 El artículo 3 de dicho Reglamento, titulado «Mecanismos de control de los Estados miembros», establece, en su apartado 6, lo siguiente:

«Los Estados miembros que dispongan de mecanismos de control mantendrán, modificarán o adoptarán las medidas necesarias para determinar y evitar la elusión de los mecanismos de control y de las decisiones de control.»

7 El artículo 4 del mismo Reglamento, titulado «Factores que pueden tener en cuenta los Estados miembros o la Comisión», dispone lo siguiente:

«1. Para determinar si una inversión extranjera directa puede afectar a la seguridad o al orden público, los Estados miembros y la Comisión podrán tener en cuenta sus efectos potenciales, entre otros en:

[…]

c) el suministro de insumos fundamentales, en particular energía o materias primas, así como la seguridad alimentaria;

[…]

2. Para determinar si una inversión extranjera directa puede afectar a la seguridad o al orden público, los Estados miembros y la Comisión también podrán tener en cuenta, especialmente:

a) si el inversor extranjero está controlado directa o indirectamente por el gobierno (incluidos los organismos públicos o las fuerzas armadas) de un tercer país, en particular mediante una estructura de propiedad o una financiación significativa;

[…]».

8 El artículo 6 del Reglamento 2019/452, titulado «Mecanismo de cooperación en relación con inversiones extranjeras directas objeto de control», preceptúa, en su apartado 1, lo siguiente:

«Los Estados miembros comunicarán a la Comisión y a los demás Estados miembros toda inversión extranjera directa en su territorio que esté siendo sometida a control, facilitando tan pronto como sea posible la información mencionada en el artículo 9, apartado 2, del presente Reglamento. […]»

9 A tenor del artículo 9 del citado Reglamento:

«1. Los Estados miembros se asegurarán de que la información notificada con arreglo al artículo 6, apartado 1, o solicitada por la Comisión y otros Estados miembros con arreglo al artículo 6, apartado 6, y al artículo 7, apartado 5, se ponga a disposición de la Comisión y de los Estados miembros solicitantes sin demora indebida.

2. La información a que se refiere el apartado 1 incluirá:

a) la estructura de propiedad del inversor extranjero y de la empresa en la que la inversión extranjera directa se haya previsto o realizado, incluyendo información sobre el inversor último y la participación en el capital;

[…]».

### *Derecho húngaro*

10 El artículo 276 de la a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény (Ley LVIII de 2020, sobre las normas transitorias relativas a la finalización del estado de alarma y sobre la crisis epidemiológica), de 17 de junio de 2020 (*Magyar Közlöny* 2020/144), en su versión vigente en el momento en que sucedieron los hechos del litigio principal (en lo sucesivo, «Ley LVIII de 2020»), dispone lo siguiente:

«A los efectos de la presente sección, se entenderá por:

1. “interés nacional”: el interés público, no regulado por la normativa sectorial de la Unión ni nacional, relativo a la seguridad y funcionamiento de las redes e instalaciones y a la continuidad del aprovisionamiento;

2. “inversor extranjero”:

a) toda persona jurídica u otra entidad registrada en Hungría, en otro Estado miembro de la Unión Europea, en otro Estado perteneciente al Espacio Económico Europeo o en la Confederación Suiza que adquiera una participación o una influencia determinadas en una sociedad mercantil cuyo domicilio social se encuentre en Hungría y que lleve a cabo una actividad determinada con arreglo al artículo 277, apartado 2, siempre que quien disponga de una influencia decisiva, con arreglo a la [a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ley n.º V de 2013, por la que se aprueba el Código Civil), de 26 de febrero de 2013 (*Magyar Közlöny* 2013/31), en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, “Código Civil”)], sobre dicha persona jurídica u otra entidad sea, o bien una persona física nacional de un estado no perteneciente a la Unión Europea o al Espacio Económico Europeo o que no sea la Confederación Suiza, o bien una persona jurídica u otra entidad registrada en un estado no perteneciente a la Unión Europea o al Espacio Económico Europeo o que no sea la Confederación Suiza,

b) toda persona física nacional de un estado no perteneciente a la Unión Europea o al Espacio Económico Europeo o que no sea la Confederación Suiza o toda persona jurídica u otra entidad registrada en un estado no perteneciente a la Unión Europea o al Espacio Económico Europeo o que no sea la Confederación Suiza;

3. “sociedad estratégica”: toda sociedad de responsabilidad limitada, sociedad anónima que opera en ámbito cerrado —sin cotizar en bolsa— o sociedad anónima que opera en ámbito abierto —cotizando en bolsa— con domicilio social en Hungría y cuya actividad, realizada con carácter principal o como parte de sus áreas de actividad, tal como se define mediante decreto gubernamental, pertenezca al sector de la energía, de los transportes o de las comunicaciones, o a un sector de importancia estratégica —con exclusión de la infraestructura financiera— en el sentido del artículo 4, apartado 1, letras a) a e), del [Reglamento 2019/452].»

11 El artículo 277 de la Ley LVIII de 2020 establece lo siguiente:

«1) En el caso de las sociedades estratégicas, cuando la celebración de un contrato, la prestación de una declaración de voluntad unilateral o una decisión de la sociedad […] produzca los resultados definidos en los apartados 2 a 4, será necesaria la notificación al [Ministro] y el acuse de recibo de dicha notificación […] respecto de los siguientes negocios jurídicos:

a) la transmisión de una parte o de la totalidad de las participaciones en la propiedad de una sociedad estratégica mediante cualquier título de transmisión de la propiedad, incluidas las aportaciones, ya sea a título oneroso o gratuito,

[…]

2) La notificación es obligatoria en los sectores contemplados en el artículo 276, punto 3, cuando el valor total de la inversión sea igual o superior a 350 millones de forintos húngaros (HUF) [(aproximadamente 935 720 euros)]:

a) si el “inversor extranjero”, en el sentido del artículo 276, punto 2, letra a), […]
   aa) como consecuencia de la adquisición, directa o indirecta, de una participación […] en la sociedad estratégica en virtud de un negocio jurídico contemplado en el apartado 1, letras a) a c),

[…]

adquiere, directa o indirectamente, una “influencia decisiva” en esa sociedad estratégica, en el sentido del [Código Civil],

[…]».

12 A tenor del artículo 283 de la Ley LVIII de 2020:

«1) Inmediatamente después de la recepción de la notificación, el Ministro examinará:

[…]

b) si, en el supuesto de que quien presenta la notificación adquiera la propiedad, un derecho de propiedad sobre bonos u obligaciones, un derecho de usufructo o un derecho de explotación, resultan lesionados o ponen en peligro el interés nacional, la seguridad pública o el orden público húngaros, o si existe la posibilidad de que ello se produzca, habida cuenta en particular de la garantía de la cobertura de las necesidades sociales básicas, de conformidad con los artículos 36 TFUE, 52 TFUE, apartado 1, y 65 TFUE, apartado 1,

[…]

2) Dentro de los treinta días laborables siguientes a la recepción de la notificación, el Ministro […], si las circunstancias definidas en el apartado 1, letras b) a e):

a) no concurren, acusará recibo por escrito de la notificación;

b) concurren, prohibirá la adquisición de la propiedad, la adquisición del derecho de propiedad sobre bonos u obligaciones, la adquisición del derecho de usufructo o la adquisición del derecho de explotación […]

[…]».

13 El anexo 1 del a magyarországi székhelyű gazdasági társaságok gazdasági célú védelméhez szükséges tevékenységi körök meghatározásáról szóló 289/2020 (VI. 17.) Korm. rendelet [Decreto Gubernamental n.º 289/2020 (VI. 17.), por el que se definen las áreas de actividad necesarias para la protección económica de las sociedades mercantiles con domicilio social en Hungría], de 17 de junio de 2020 (*Magyar Közlöny* 2020/145), en su versión aplicable al litigio principal, enumera las categorías de actividades que dan lugar a que una sociedad mercantil con domicilio social en Hungría se considere parte de un sector estratégico a efectos de la Ley LVIII de 2020. La categoría 22 incluida en dicho anexo contempla las «materias primas esenciales» y la subcategoría 8 de esta categoría las «otras industrias extractivas».

14 A tenor del artículo 8:2 del Código Civil, titulado «Influencia»:

«1) Se entiende por “influencia decisiva” cualquier vínculo por el que una persona física o jurídica (“entidad influyente”) posee más del 50 % de los derechos de voto o ejerce una influencia determinante en una persona jurídica.

2) Una entidad influyente dispone de influencia determinante en una persona jurídica si, según los casos, es miembro o accionista de la misma, y

a) tiene derecho a elegir o a destituir a la mayoría de los directivos o de los miembros del consejo de supervisión de dicha persona jurídica, o

b) los demás miembros o accionistas de dicha persona jurídica votan, en virtud de un acuerdo celebrado con la entidad influyente, del mismo modo que esta última, o ejercen sus derechos de voto a través de ella, siempre que posean conjuntamente más de la mitad de los votos.

3) La influencia decisiva también se presume cuando una influencia indirecta confiera a la entidad influyente los derechos establecidos en los apartados 1 y 2.»

## Litigio principal y cuestiones prejudiciales

15 Xella Magyarország, sociedad húngara, opera en el mercado húngaro de materiales de construcción y tiene como actividad principal la fabricación de productos de hormigón para la construcción. Es propiedad al 100 % de Xella Baustoffe GmbH, sociedad alemana que, a su vez, es propiedad también al 100 % de Xella International SA, sociedad luxemburguesa. Por su parte, la propiedad de esta última sociedad corresponde indirectamente a LSF10 XL Investments Ltd, sociedad de cabecera del grupo Lone Star registrada en Bermudas. Dicho grupo pertenece, al final de la cadena, a J.P.G., nacional irlandés.

16 En una Decisión de 29 de marzo de 2017, la Comisión no se opuso, en el marco del control de una concentración entre empresas efectuado con arreglo al Reglamento n.º 139/2004, a la adquisición del control de Xella International por parte de LSF10 XL Bidco SCA, con domicilio social en Luxemburgo y filial de Lone Star Fund X, con domicilio social en Estados Unidos, y de Lone Star Fund X, con domicilio social en Bermudas, y declaró la operación compatible con el mercado interior.

17 Janes és Társa, sociedad húngara, es propiedad de PAN3 Építőipari és Kereskedelmi Kft., otra sociedad húngara. Su actividad principal consiste en la extracción minera de grava, arena y arcilla en su cantera situada en Lázi (provincia de Győr-Moson-Sopron, distrito de Pannonhalma, Hungría), actividad contemplada en la subcategoría 8 de la categoría 22 mencionada en el anexo I del Decreto Gubernamental n.º 289/2020. De ello se desprende su calificación como «sociedad estratégica» con arreglo al artículo 276, punto 3, de la Ley LVIII de 2020. Dicha sociedad alcanza una cuota del 0,52 % en el mercado húngaro de producción de las materias primas en cuestión.

18 Xella Magyarország compra aproximadamente el 90 % de la producción anual de Janes és Társa para la transformación de esas materias primas en ladrillos silicocalcáreos en su fábrica situada en las proximidades de la cantera. El 10 % restante de esa producción es adquirido por empresas locales del sector de la construcción.

19 El 29 de octubre de 2020, Xella Magyarország celebró un contrato de compraventa para la adquisición del 100 % de las participaciones de Janes és Társa y remitió al Ministro una notificación en virtud del artículo 277, apartado 1, letra a), de la Ley LVIII de 2020, pidiéndole que acusara recibo de la transacción de que se trata de conformidad con el artículo 283, apartado 2, letra a), de la Ley LVIII de 2020 o que confirmara que esta formalidad no era necesaria a la vista de su estructura de propiedad.

20 Mediante resolución de 30 de diciembre de 2020, el Ministro prohibió la ejecución del negocio jurídico notificado basándose en el artículo 283, apartados 1, letra b), y 2, letra b), de la Ley LVIII de 2020 e invocando el motivo del «interés nacional» contemplado en su artículo 276, punto 1.

21 El Fővárosi Törvényszék (Tribunal General de la Capital, Hungría), órgano jurisdiccional remitente, anuló esta resolución por considerar que el Ministro no había respetado las normas de procedimiento ni observado su obligación de motivación, y le conminó a tramitar un nuevo procedimiento.

22 Mediante resolución de 20 de julio de 2021 (en lo sucesivo, «resolución impugnada en el litigio principal»), dictada al término de este nuevo procedimiento, el Ministro prohibió de nuevo la ejecución del negocio jurídico notificado, basándose en el artículo 283, apartado 2, letra b), de la Ley LVIII de 2020 y habida cuenta de los artículos 276, puntos 1 y 2, 277, apartado 2, letra a), inciso aa), y 283, apartado 1, letra b), de esta.

23 En los fundamentos de esta resolución, el Ministro calificó a Xella Magyarország de «inversor extranjero», en el sentido del artículo 276, punto 2, de la Ley LVIII de 2020, por ser propiedad indirecta de LSF10 XL Investments, sociedad registrada en Bermudas. Además, sostuvo que la seguridad y la previsibilidad de la extracción y del suministro de materias primas tenían una importancia estratégica. Según el Ministro, la pandemia de COVID-19 puso claramente de manifiesto que, en poco tiempo, podían producirse graves perturbaciones en el funcionamiento de las cadenas de suministro mundiales, con repercusiones negativas que podían perjudicar a la economía nacional. Señaló que la producción de áridos, como la arena, la grava y la piedra compactada, para el sector de la construcción, ya estaba dominada por productores húngaros de capital extranjero.

24 El Ministro consideró que la hipótesis de que Janes és Társa pasara a ser indirectamente propiedad de una empresa registrada en Bermudas suponía un riesgo a más largo plazo para la seguridad del suministro de materias primas para el sector de la construcción, especialmente en la región en la que dicha empresa está establecida, ya que su cuota de mercado en esa región es del 20,77 %. Añadió que la adquisición por un propietario extranjero de una sociedad estratégica reduciría la proporción de empresas con capital nacional, lo que podría perjudicar al «interés nacional», en sentido amplio.

25 Xella Magyarország impugnó esta última resolución ante el órgano jurisdiccional remitente, alegando que constituía una discriminación arbitraria o una restricción encubierta de la libre circulación de capitales a la luz, en particular, de los artículos 54 TFUE y 55 TFUE, que reconocen, en paralelo, el beneficio de la libertad de establecimiento a las sociedades establecidas en la Unión. Subrayó que, al final de la cadena, su titular era un nacional de un Estado miembro de la Unión. Sostuvo que la adquisición se le había prohibido solo por el carácter «no nacional» de su estructura de propiedad. Añadió que la falta de claridad del concepto de «interés nacional», en el sentido de la Ley LVIII de 2020, podía vulnerar el principio fundamental del Estado de Derecho.

26 En estas circunstancias, el Fővárosi Törvényszék (Tribunal de la Capital) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) Habida cuenta de los considerandos 4 y 6 del Reglamento 2019/452 y de lo dispuesto en el artículo 4 TUE, apartado 2, ¿debe interpretarse el artículo 65 TFUE, apartado 1, letra b), en el sentido de que incluye la posibilidad de establecer una regulación como la del título 85 de la Ley LVIII de 2020, y en particular como la de sus artículos 276, puntos 1 y 2, letra a), y 283, apartado 1, letra b)?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión prejudicial, ¿la mera circunstancia de que la Comisión haya tramitado un procedimiento de control de concentraciones, haya ejercido sus competencias y haya autorizado una concentración concerniente a la cadena de propiedad de un inversor extranjero indirecto, excluye el ejercicio de la facultad decisoria con arreglo al Derecho del Estado miembro aplicable?»

## Sobre las cuestiones prejudiciales

### *Primera cuestión prejudicial*

27 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 65 TFUE, apartado 1, letra b), en relación con los considerandos 4 y 6 del Reglamento 2019/452 y con el artículo 4 TUE, apartado 2, debe interpretarse en el sentido de que se opone a un mecanismo de control de las inversiones extranjeras, previsto por la normativa de un Estado miembro, que permite que la adquisición de la propiedad de una sociedad residente, considerada como estratégica, por otra sociedad residente que forma parte de un grupo de sociedades establecidas en varios Estados miembros y en la que una empresa de un tercer país tiene una influencia decisiva se prohíba por razón de que dicha adquisición perjudica o puede perjudicar el interés nacional consistente en garantizar la seguridad del suministro en favor del sector de la construcción, en particular a escala local, en lo concerniente a materias primas básicas como la grava, la arena y la arcilla.

28 Esta cuestión prejudicial se plantea en el contexto de la adquisición por Xella Magyarország, sociedad húngara que forma parte de un grupo de sociedades cuya sociedad de cabecera está establecida en Bermudas y que pertenece, al final de la cadena, a un nacional irlandés, de la totalidad de las participaciones de Janes és Társa, sociedad húngara cuya actividad principal atañe a la extracción minera de determinadas materias primas básicas, en particular la grava, la arena y la arcilla, y considerada, debido a esa actividad minera, como una empresa «estratégica». Esta adquisición fue notificada al ministro húngaro competente, que la prohibió mediante la resolución impugnada en el litigio principal debido esencialmente a que podría perjudicar el interés nacional consistente en garantizar la continuidad del suministro de esas materias primas básicas en favor del sector de la construcción, en particular a escala regional.

#### *Sobre la identificación del Derecho de la Unión aplicable*

29 Por lo que respecta, en primer lugar, a la referencia al Reglamento 2019/452 en la primera cuestión prejudicial, procede señalar, como también ha observado, en esencia, la Comisión, que la adquisición de que se trata en el litigio principal no está comprendida en el ámbito de aplicación de dicho Reglamento.

30 En efecto, este ámbito de aplicación se define en el apartado 1 del artículo 1 del Reglamento 2019/452, que dispone que este último establece un marco para el control, por parte de los Estados miembros, de las «inversiones extranjeras directas» en la Unión por motivos de seguridad o de orden público.

31 Pues bien, del artículo 2 del Reglamento 2019/452, en particular de las definiciones que figuran en sus puntos 1, 2 y 7, se desprende que el concepto de «inversión extranjera directa» abarca determinadas inversiones relativas a participaciones duraderas y directas que realiza un «inversor extranjero», concepto que engloba el de «empresa de un tercer país», referido a «una empresa constituida u organizada de otro modo con arreglo a las leyes de un tercer país».

32 De ello se deduce que el ámbito de aplicación del Reglamento 2019/452 se limita, por lo que respecta a inversiones efectuadas por empresas, a las inversiones en la Unión que realicen empresas constituidas u organizadas de otro modo con arreglo a las leyes de un tercer país.

33 En cambio, el mecanismo de control de las inversiones extranjeras previsto por la normativa nacional controvertida en el litigio principal se aplica no solo en tal supuesto de inversiones efectuadas por empresas de un tercer país, sino también en el supuesto, del que precisamente se trata en el litigio principal, de inversiones efectuadas por empresas registradas en Hungría o en otro Estado miembro en las que una empresa registrada en un tercer país tiene una «influencia decisiva», en el sentido del artículo 8:2 del Código Civil.

34 Por consiguiente, dado que este segundo supuesto no está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 1 del Reglamento 2019/452, dicha normativa nacional queda, en esta medida, fuera del ámbito de aplicación del citado Reglamento, de modo que la adquisición de que se trata en el litigio principal, que se refiere a ese segundo supuesto, tampoco está comprendida en dicho ámbito de aplicación.

35 Esta conclusión no queda puesta en entredicho por el hecho de que de los artículos 4, apartado 2, letra a), y 9, apartado 2, letra a), del Reglamento 2019/452 se desprenda que la estructura de propiedad del inversor extranjero puede tenerse en cuenta como factor en la evaluación de un riesgo potencial que la inversión de que se trate supone para la seguridad o el orden público.

36 En efecto, este factor de evaluación se refiere específicamente a «si el inversor extranjero está controlado directa o indirectamente por el gobierno (incluidos los organismos públicos o las fuerzas armadas) de un tercer país, en particular mediante una estructura de propiedad».

37 Pues bien, al referirse expresamente solo a la estructura de propiedad del «inversor extranjero», concepto definido en el punto 2 del artículo 2 del Reglamento 2019/452, y al limitarse a las empresas de un tercer país, ese factor de evaluación no implica que el ámbito de aplicación de dicho Reglamento, tal como se define en su artículo 1, apartado 1, se amplíe para dar cabida en él a las inversiones efectuadas por las empresas organizadas con arreglo a la legislación de un Estado miembro en las que una empresa de un tercer país tiene una influencia decisiva.

38 De los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia tampoco se desprende que la resolución impugnada en el litigio principal se adoptara con el fin de combatir un intento de eludir el mecanismo de control, en el sentido del artículo 3, apartado 6, del Reglamento 2019/452.

39 En efecto, ningún elemento de los autos sugiere que se trate, en el presente asunto, de la situación contemplada en el considerando 10 de dicho Reglamento, que aclara el alcance del citado artículo 3, apartado 6, a saber, la de «inversiones realizadas desde dentro de la Unión mediante acuerdos artificiales que no reflejen la realidad económica y eludan los mecanismos de control y las decisiones de control, cuando el inversor sea, en última instancia, propiedad de una persona física o empresa de un tercer país o esté bajo el control de estas».

40 En segundo lugar, en cuanto a la referencia, en la primera cuestión prejudicial, al artículo 4 TUE, apartado 2, el órgano jurisdiccional remitente no explica su pertinencia para responder a esta cuestión, de modo que no procede examinarla a la luz de dicha disposición.

41 Por lo que respecta, en tercer y último lugar, a la identificación de la libertad fundamental que puede ser aplicable en el litigio principal, si bien el órgano jurisdiccional remitente solicita al Tribunal de Justicia que examine la legislación nacional de que se trata a la luz de las normas del Tratado FUE en materia de libre circulación de capitales y, en particular, del artículo 65 TFUE, apartado 1, letra b), procede señalar que esa normativa, en particular las disposiciones de la misma que se refieren a la adquisición por un «inversor extranjero» de una participación que le confiere una «influencia decisiva» en una sociedad estratégica, como las aplicadas en la resolución impugnada en el litigio principal y sobre las que versa expresamente la primera cuestión prejudicial, están comprendidas en el ámbito de otra libertad fundamental, a saber, la libertad de establecimiento.

42 En efecto, conforme a reiterada jurisprudencia, está comprendida en el ámbito de aplicación de las normas en materia de libertad de establecimiento, y no de las normas en materia de libre circulación de capitales, una normativa nacional destinada a aplicarse únicamente a las participaciones que permitan ejercer una influencia real en las decisiones de una sociedad y determinar las actividades de esta (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de febrero de 2019, Associação Peço a Palavra y otros, C-563/17, EU:C:2019:144, apartado 43 y jurisprudencia citada).

43 Pues bien, en el caso de autos, la adquisición de la totalidad de las participaciones de una sociedad es, sin duda, suficiente para permitir a la sociedad adquirente ejercer una influencia efectiva en la gestión y el control de la sociedad adquirida (véase, por analogía, la sentencia de 27 de febrero de 2019, Associação Peço a Palavra y otros, C-563/17, EU:C:2019:144, apartado 44).

44 En este contexto, debe subrayarse que, de conformidad con el artículo 54 TFUE, se benefician de la libertad de establecimiento, en particular, las sociedades civiles o mercantiles, siempre que se constituyan de conformidad con la legislación de un Estado miembro y tengan su domicilio social, su administración central o su centro de actividad principal en el interior de la Unión, es decir, las sociedades que tienen la nacionalidad de un Estado miembro.

45 A este respecto, procede recordar, por una parte, que la ubicación del domicilio social, de la administración central o del centro de actividad principal de las sociedades mencionadas en el artículo 54 TFUE sirve para determinar, a semejanza de la nacionalidad de las personas físicas, su sujeción al ordenamiento jurídico de un Estado miembro (sentencia de 30 de septiembre de 2003, Inspire Art, C-167/01, EU:C:2003:512, apartado 97).

46 Por otra parte, de ninguna disposición del Derecho de la Unión se deduce que el origen de los accionistas, personas físicas o jurídicas, de las sociedades residentes en la Unión repercuta en el derecho de tales sociedades de prevalerse de la libertad de establecimiento, ya que la condición de sociedad de la Unión se basa, en virtud del artículo 54 TFUE, en el lugar donde se encuentre

su domicilio social y en el ordenamiento jurídico con arreglo al cual esté constituida, no en la nacionalidad de sus accionistas (sentencia de 1 de abril de 2014, Felixstowe Dock and Railway Company y otros, C-80/12, EU:C:2014:200, apartado 40).

47 De ello se deduce que una sociedad como Xella Magyarország, aun cuando forme parte de un grupo de sociedades cuya sociedad de cabecera está establecida en un tercer país, tiene derecho a invocar la libertad de establecimiento garantizada por el Tratado FUE, toda vez que está constituida con arreglo al ordenamiento jurídico de un Estado miembro y que es, por ello, una sociedad de la Unión.

48 Por lo tanto, el origen de los accionistas de Xella Magyarország no puede invocarse en ningún caso para impedir que esta sociedad se beneficie de la libertad de establecimiento, máxime cuando consta que el propietario último del grupo del que forma parte la citada sociedad es un nacional irlandés.

49 Así pues, la primera cuestión prejudicial debe examinarse únicamente a la luz de las disposiciones del Tratado FUE en materia de libertad de establecimiento.

*Admisibilidad de la primera cuestión prejudicial*

50 Por lo que respecta a la admisibilidad de la primera cuestión prejudicial, toda vez que en el apartado anterior se ha concluido que procede responderla únicamente a la luz de las disposiciones del Tratado FUE en materia de libertad de establecimiento, debe recordarse que estas disposiciones no son aplicables a una situación en la que todos los elementos están circunscritos al interior de un único Estado miembro (sentencia de 7 de septiembre de 2022, Cilevičs y otros, C-391/20, EU:C:2022:638, apartado 31 y jurisprudencia citada).

51 A este respecto, todos los elementos que caracterizan la situación de que se trata en el litigio principal parecen circunscribirse, a primera vista, al interior de un único Estado miembro, en la medida en que, por una parte, tanto Xella Magyarország, la sociedad adquirente, como Janes és Társa, la sociedad adquirida, son sociedades residentes en el Estado miembro de que se trata y, por otra parte, dicha cuestión versa sobre la compatibilidad con las disposiciones del Tratado FUE en materia de libertad de establecimiento de una normativa nacional que permite a ese Estado miembro prohibir inversiones en sociedades residentes consideradas como empresas estratégicas.

52 No obstante, el hecho de que la sociedad adquirente forme parte de un grupo de sociedades establecidas, en particular, en diferentes Estados miembros —aun cuando dichas sociedades no parezcan desempeñar ningún papel directo en la adquisición en cuestión— constituye un elemento de extranjería pertinente a efectos de la respuesta que debe darse a la primera cuestión prejudicial.

53 En efecto, la primera cuestión prejudicial que plantea el órgano jurisdiccional remitente versa expresamente sobre la compatibilidad con el Derecho de la Unión del artículo 276, punto 2, letra a), de la Ley LVIII de 2020, disposición que dicho órgano jurisdiccional cita y que se aplica en la resolución impugnada en el litigio principal.

54 Pues bien, según los propios términos de esta disposición nacional, la normativa nacional controvertida en el litigio principal se aplica a las sociedades residentes y a las sociedades registradas en otros Estados miembros que adquieren una participación en una sociedad estratégica, siempre que la persona que tiene una influencia decisiva en dichas sociedades sea una persona física o jurídica originaria de un tercer país.

55 Así pues, en la resolución impugnada en el litigio principal, dicha disposición nacional se aplicó teniendo en cuenta que el grupo de sociedades, a saber, el grupo Xella, del que forman parte, además de la sociedad adquirente, en particular, la sociedad matriz alemana y la sociedad luxemburguesa matriz cabecera de esta última, está, a su vez, controlado por otro grupo de sociedades, a saber, el grupo Lone Star, cuya sociedad de cabecera está registrada en un tercer país, en este caso Bermudas.

56 Por consiguiente, la estructura de propiedad transfronteriza de la sociedad residente adquirente dentro de la Unión, que caracteriza la situación de que se trata en el litigio principal, constituye un elemento de extranjería pertinente para responder a la primera cuestión prejudicial.

57 Por lo tanto, dicha cuestión prejudicial es admisible.

*Existencia de una restricción a la libertad de establecimiento*

58 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, deben considerarse «restricciones a la libertad de establecimiento», en el sentido del artículo 49 TFUE, todas las medidas que prohíban, obstaculicen o hagan menos interesante el ejercicio de dicha libertad (sentencia de 27 de febrero de 2019, Associação Peço a Palavra y otros, C-563/17, EU:C:2019:144, apartado 54 y jurisprudencia citada).

59 Pues bien, en la medida en que la normativa nacional de que se trata, tal como se aplica en la resolución impugnada en el litigio principal, permite a las autoridades de un Estado miembro prohibir a una sociedad de la Unión, por motivos de seguridad y de orden público, la adquisición de una participación en una sociedad residente «estratégica» que le permita ejercer una influencia efectiva en la gestión y el control de esta última sociedad, constituye, manifiestamente, una restricción a la libertad de establecimiento de dicha sociedad de la Unión, en el caso de autos una restricción particularmente grave.

*Sobre la posible justificación de la restricción a la libertad de establecimiento*

60 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una restricción a una libertad fundamental garantizada por el Tratado FUE solo es admisible a condición de que la medida nacional de que se trate responda a una razón imperiosa de interés general, sea adecuada para garantizar la realización del objetivo que persigue y no vaya más allá de lo necesario para alcanzarlo (sentencia de 3 de febrero de 2021, Fussl Modestraße Mayr, C-555/19, EU:C:2021:89, apartado 52 y jurisprudencia citada).

61 Por lo que respecta a la existencia de una razón imperiosa de interés general que pueda justificar la restricción a la libertad de establecimiento que supone la normativa nacional controvertida en el litigio principal, de la resolución de remisión se desprende que dicha normativa, en la medida en que permite que la adquisición de la propiedad de sociedades residentes estratégicas se prohíba si

dicha adquisición perjudica o puede perjudicar un interés nacional, tiene por objeto, en particular, garantizar la seguridad y la continuidad del suministro «[por lo que respecta a] la cobertura de las necesidades sociales básicas», de conformidad, en particular, con el artículo 52 TFUE, apartado 1.

62 En el caso de autos, de la resolución impugnada en el litigio principal —tal como aparece resumida en la resolución de remisión— se deduce que se trata del interés nacional específico en garantizar la seguridad y la continuidad del suministro del sector de la construcción, en particular a escala local, en lo concerniente a determinadas materias primas básicas, a saber, la grava, la arena y la arcilla, que resultan de una actividad de extracción minera en el territorio nacional.

63 A este respecto, el artículo 52 TFUE, apartado 1, establece que una restricción a la libertad de establecimiento puede estar justificada por razones de orden público, seguridad y salud públicas.

64 Según reiterada jurisprudencia, motivos de carácter meramente económico, como el fomento de la economía nacional o el buen funcionamiento de esta, no pueden servir de justificación para un obstáculo a una de las libertades fundamentales garantizadas por los Tratados (sentencia de 27 de febrero de 2019, Associação Peço a Palavra y otros, C-563/17, EU:C:2019:144, apartado 70 y jurisprudencia citada).

65 En cambio, el Tribunal de Justicia ha admitido que motivos de carácter económico que persiguen un objetivo de interés general o la garantía de un servicio de interés general pueden constituir una razón imperiosa de interés general que podría justificar un obstáculo a alguna de las libertades fundamentales garantizadas por los Tratados (véanse, en este sentido, las sentencias de 22 de octubre de 2013, Essent y otros, C-105/12 a C-107/12, EU:C:2013:677, apartado 53, y de 27 de febrero de 2019, Associação Peço a Palavra y otros, C-563/17, EU:C:2019:144, apartado 72 y jurisprudencia citada).

66 No obstante, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, si bien, esencialmente, los Estados miembros gozan de libertad para definir las exigencias del orden público y de la seguridad pública de conformidad con sus necesidades nacionales, no obstante, en el contexto de la Unión, y, en particular, como excepción a una libertad fundamental garantizada por el Tratado FUE, dichas razones deben interpretarse en sentido estricto, de manera que cada Estado miembro no pueda determinar unilateralmente su alcance sin control por parte de las instituciones de la Unión. Por tanto, el orden público y la seguridad pública solo pueden invocarse en caso de que exista una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad. Por otra parte, no se puede alterar la función propia de dichas razones para servir, en realidad, a fines puramente económicos (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de marzo de 2000, Église de scientologie, C-54/99, EU:C:2000:124, apartado 17 y jurisprudencia citada).

67 Por lo que respecta específicamente a un objetivo relacionado con la seguridad del abastecimiento, el Tribunal de Justicia ha declarado que solo puede invocarse en caso de que exista una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad (sentencia de 8 de noviembre de 2012, Comisión/Grecia, C-244/11, EU:C:2012:694, apartado 67 y jurisprudencia citada).

68 En el caso de empresas que desarrollan actividades y prestan servicios públicos en los sectores del petróleo, de las telecomunicaciones y de la energía, el Tribunal de Justicia ha declarado que el objetivo de garantizar, en caso de crisis, la seguridad del abastecimiento de tales productos o la prestación de tales servicios en el territorio del Estado miembro en cuestión puede constituir una

razón de seguridad pública y, por lo tanto, puede eventualmente justificar un obstáculo a una libertad fundamental (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de noviembre de 2012, Comisión/Grecia, C-244/11, EU:C:2012:694, apartado 65 y jurisprudencia citada).

69 Pues bien, el objetivo de que se trata en el litigio principal, en la medida en que persigue garantizar la seguridad del suministro en favor del sector de la construcción, en particular a escala local, en lo concerniente a determinadas materias primas básicas, a saber, la grava, la arena y la arcilla, que resultan de una actividad de extracción minera, no puede considerarse comprendido, como sí lo está el objetivo ligado a la seguridad de abastecimiento de los sectores del petróleo, de las telecomunicaciones y de la energía, en un «interés fundamental de la sociedad», en el sentido de la jurisprudencia recordada en los apartados 66 y 67 de la presente sentencia, de modo que no cabe aplicar a ese objetivo la jurisprudencia recordada en el apartado 68 de la presente sentencia.

70 Además, procede señalar que, en el caso de autos, este objetivo se invoca para justificar una restricción a la libertad de establecimiento que, como ya se ha indicado en el apartado 59 de la presente sentencia, debe considerarse particularmente grave, ya que la resolución impugnada en el litigio principal excluye el ejercicio de esa libertad fundamental por una sociedad de la Unión.

71 Por otra parte, por lo que respecta al suministro de materias primas básicas en favor del sector de la construcción local, no parece, a la vista de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia y sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional remitente compruebe este extremo, que la adquisición prohibida por la resolución impugnada en el litigio principal pueda efectivamente generar una «amenaza real y suficientemente grave», en el sentido de la jurisprudencia recordada en los apartados 66 y 67 de la presente sentencia.

72 A este respecto, por un lado parece constar, en efecto, que, antes de dicha adquisición, la sociedad adquirente ya compraba alrededor del 90 % de la producción de las materias primas básicas en cuestión de la mina de la sociedad adquirida para transformarlas en su fábrica situada en las proximidades de dicha mina y que el 10 % restante de esa producción era adquirido por empresas locales del sector de la construcción.

73 Por otro lado, resulta notorio que, dado que esas materias primas básicas, por naturaleza, tienen un valor de mercado relativamente bajo en relación, sobre todo, con su coste de transporte, el riesgo de exportación de una parte significativa de la producción de esa mina, en lugar de la venta de esas materias primas básicas en el mercado local, parece poco probable o, incluso, excluido en la práctica.

74 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial que las disposiciones del Tratado FUE en materia de libertad de establecimiento deben interpretarse en el sentido de que se oponen a un mecanismo de control de las inversiones extranjeras, previsto por la normativa de un Estado miembro, que permite que la adquisición de la propiedad de una sociedad residente, considerada como estratégica, por otra sociedad residente que forma parte de un grupo de sociedades establecidas en varios Estados miembros y en la que una empresa de un tercer país tiene una influencia decisiva se prohíba por razón de que dicha adquisición perjudica o puede perjudicar el interés nacional en garantizar la seguridad del suministro en favor del sector de la construcción, en particular a escala local, en lo concerniente a materias primas básicas como la grava, la arena y la arcilla.

### *Segunda cuestión prejudicial*

75 Dado que el órgano jurisdiccional remitente solo ha planteado su segunda cuestión prejudicial para el caso de que se respondiera afirmativamente a la primera y que esta última ha recibido una respuesta negativa, no procede responder a la segunda cuestión prejudicial.

## Costas

76 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) declara:

**Las disposiciones del Tratado FUE en materia de libertad de establecimiento**

**deben interpretarse en el sentido de que**

**se oponen a un mecanismo de control de las inversiones extranjeras, previsto por la normativa de un Estado miembro, que permite que la adquisición de la propiedad de una sociedad residente, considerada como estratégica, por otra sociedad residente que forma parte de un grupo de sociedades establecidas en varios Estados miembros y en la que una empresa de un tercer país tiene una influencia decisiva se prohíba por razón de que dicha adquisición perjudica o puede perjudicar el interés nacional en garantizar la seguridad del suministro en favor del sector de la construcción, en particular a escala local, en lo concerniente a materias primas básicas como la grava, la arena y la arcilla.**

Firmas