

EL CONTROL DE INVERSIONES EN ESPAÑA EN 2022

Introducción

Los informes más recientes, señalan que los flujos mundiales de inversión extranjera aumentaron en 2021 y continuaron su trayectoria ascendente en el primer trimestre de 2022, que vino seguido de una ralentización derivada de una situación económica y geopolítica incierta, marcada por el aumento de la inflación y los tipos de interés, la subida de los precios de la energía, los efectos persistentes de la pandemia y la guerra de Ucrania.

Los datos para España reflejan que la inversión extranjera aumentó un 13,9% en 2022 respecto a 2021, superando los 34.178 millones de euros, por lo que todos los factores anteriores no impiden la recuperación de la inversión en España, si bien en los últimos trimestres se observa cierta desaceleración¹ en línea con las tendencias globales.

En lo que respecta a las políticas aplicadas en materia de inversión extranjera, para el conjunto de países desarrollados, el pasado año estuvo marcado por la puesta en marcha de mecanismos excepcionales relacionados con la guerra de Ucrania, destinados a afectar las entradas y salidas de inversiones de los territorios de Rusia y Bielorrusia.

En España, 2022 ha sido el segundo año completo consecutivo en que ha estado vigente el mecanismo de control de inversiones previsto en el artículo 7bis de la Ley 19/2003, de 4 de julio, lo que permite tener cierta perspectiva sobre las principales tendencias, que se mantienen, y observar el notable crecimiento del volumen de transacciones analizadas, lo que está estrechamente ligado al mayor dinamismo de la inversión durante el pasado año.

El año 2023 estará marcado por la entrada en vigor de un nuevo Real Decreto de Inversiones, cuyo proyecto fue sometido a consulta pública a finales de 2021². El nuevo Real Decreto dotará de mayor eficacia al mecanismo de control de inversiones a través del desarrollo de la Ley 19/2003, aclarando el tratamiento de las inversiones exteriores directas sujetas a control y estableciendo un procedimiento propio, diseñado para resolver de forma expeditiva las solicitudes y consultas de los inversores extranjeros.

¹ Datos disponibles en DataInVex: [Ministerio de Industria, Comercio y Turismo - DataInVex](#)

² [Ministerio de Industria, Comercio y Turismo - Detalle Participación Pública](#)

Este informe ofrece los principales resultados del funcionamiento del mecanismo de control de inversiones en España³.

1. LAS POLÍTICAS DE CONTROL DE INVERSIONES EN 2022 EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN EL MUNDO

Según ha señalado la Comisión Europea en varias ocasiones, en los últimos años viene observándose un cambio en los perfiles de los inversores y en las pautas de inversión. Cada vez más son más los inversores no pertenecientes a la OCDE, en ocasiones con apoyo o influencia gubernamental, cuya motivación para realizar una determinada inversión puede no ser exclusivamente comercial. Por lo tanto, no es extraño que las principales economías receptoras de IDE del mundo hayan desarrollado nuevos mecanismos de control de inversiones o hayan reforzado los ya existentes.

Así lo confirma el último informe sobre las inversiones en el mundo de la UNCTAD (2022)⁴, que señala que, a lo largo de 2021, los países desarrollados introdujeron mecanismos de control de las inversiones sobre la base de criterios de seguridad nacional, reforzaron los ya existentes o ampliaron los mecanismos temporales creados durante la pandemia para proteger a las empresas estratégicas de las adquisiciones extranjeras. De hecho, el número total de países que controlan la inversión extranjera directa por motivos de seguridad nacional asciende a 36, y en conjunto, representan el 63 % de las entradas de inversión extranjera directa a nivel mundial.

Añade la UNCTAD que en el primer trimestre de 2022 se produjo un aumento espectacular en la adopción de políticas de inversión extranjera, en gran parte debido a la guerra en Ucrania, derivadas de las sanciones y contrasanciones que afectan a las entradas y salidas de inversión extranjera directa de Rusia y Bielorrusia. Señala la UNCTAD que estas políticas incluyeron limitaciones e incluso prohibiciones de inversiones.

Más recientemente, el *28º Informe sobre las medidas de inversión del G20*⁵ concluye que la frecuencia en la reforma de las políticas de inversión en los miembros del G20 volvió a ralentizarse de forma significativa, y que entre mayo y octubre de 2022 se ha centrado en ajustar mecanismos encaminados a abordar las implicaciones que la inversión extranjera puede tener

³ El presente informe no analiza ni incluye datos derivados del control de inversiones previsto en otras normativas, como el control de inversiones en sectores directamente ligados a la defensa nacional o el relacionado con inversiones en armamento de uso civil.

⁴ [Informe sobre las inversiones en el mundo 2022 | UNCTAD](#)

⁵ [OMC | Archivo de noticias — Vigilancia del comercio — Informes conjuntos sobre las medidas en materia de comercio e inversiones adoptadas por el G-20 \(wto.org\)](#)

ocasionalmente para la seguridad. Señala, no obstante, que varios miembros restringieron significativamente el comercio y la inversión a uno o más países en el contexto de la guerra en Ucrania.

En el caso de la Unión Europea, en abril de 2022, la Comisión Europea hizo públicas a través de una comunicación una serie de orientaciones para los Estados miembros en relación con las inversiones extranjeras directas de Rusia y Bielorrusia⁶ (2022/C 151 I/01), con el fin de garantizar una mayor vigilancia de las inversiones procedentes de entidades o personas relacionadas de algún modo con los gobiernos de estos países.

Además de estas comunicaciones puntuales, desde la Comisión Europea, tal y como señala el *Segundo Informe Anual sobre el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión*, se anima a los Estados miembros a adoptar, adaptar y aplicar mecanismos nacionales de control de inversiones. Así, en la actualidad solamente dos Estados miembros no tienen o no contemplan implementar un mecanismo de control de inversiones.

El informe también recoge información sobre las reformas que los Estados miembros realizaron en sus mecanismos de control de inversiones durante el último año. De acuerdo con la Comisión, la mayoría de las modificaciones de las legislaciones nacionales estuvieron encaminadas a mejorar los mecanismos existentes, a ampliar la lista de sectores cubiertos y a prolongar la validez de determinados mecanismos.

De cara al futuro, el informe indica que la Comisión puso en marcha en 2021 un estudio sobre el mecanismo de cooperación, cuyo objetivo es “*evaluar la articulación entre los controles realizados por las autoridades nacionales y la Comisión Europea, e identificar cualquier problema significativo de eficiencia o eficacia a la luz de los objetivos del Reglamento*” lo que sin duda influirá decisivamente en la revisión del mismo en 2023, tal y como dispone el propio Reglamento europeo.

⁶ [BOE.es - DOUE-Y-2022-70020 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 \(Reglamento \(UE\) nº 833/2014 del Consejo, relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania\).](https://boe.es/boe/BOE-A-2022-70020)

2. EL CONTROL DE INVERSIONES EN ESPAÑA EN 2022

Desarrollo normativo

En línea con las tendencias señaladas para el conjunto de países desarrollados y de la Unión Europea, España no ha realizado desarrollos sustanciales en su mecanismo de control de inversiones durante el último año, sino ajustes puntuales.

En diciembre de 2022 se amplió la definición de inversión extranjera a efectos del apartado primero del artículo 7bis. El artículo 61 del Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre⁷ modificó este apartado para incluir en la definición las transacciones por las que se adquiriera el control de sociedades españolas o “partes de ellas”, con lo que se incluyen expresamente en el perímetro de la ley los activos societarios o las ramas de negocio. Además, el artículo 62 de dicha norma modificó la disposición transitoria única del Real Decreto-ley 34/2020 para prorrogar hasta el 31 de diciembre de 2024 el régimen transitorio de suspensión de liberalización de determinadas inversiones extranjeras directas realizadas por residentes de otros países de la Unión Europea y de la Asociación Europea de Libre Comercio.

Así, el desarrollo legislativo más relevante se espera que se produzca en 2023, con la entrada en vigor del nuevo Real Decreto de Inversiones. A lo largo de 2022 se ha avanzado en la tramitación del mismo, siendo el último hito de 2022 la remisión por parte del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de la propuesta de Real Decreto al Consejo de Estado el 22 de noviembre. El 27 de enero de 2023 el Consejo de Estado emitió dictamen sobre dicha propuesta donde realiza una serie de observaciones al Real Decreto, solamente tres de ellas esenciales, es decir de obligada observancia, aunque concluye que la norma consultada merece un juicio global favorable, señalando explícitamente el equilibrio conseguido entre los elementos que funcionan en la práctica y la introducción de los cambios necesarios, el esfuerzo de clarificar conceptos legales, la minimización de cargas al administrado, la reducción de plazos y la facilitación de mecanismos de consulta.

Con la entrada en vigor del Real Decreto se espera también hacer pública una guía práctica que contribuya a mejorar la comprensión del administrado de los trámites que atraviesa un expediente en el curso de una solicitud de autorización o consulta voluntaria, así como de los criterios que sigue la Administración, con carácter general, a la hora de interpretar la normativa.

⁷ [BOE-A-2022-22685 Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad.](#)

Todo ello con la salvaguarda de que las características particulares de cada operación exigen en última instancia un análisis caso a caso que difícilmente puede estandarizarse.

Refuerzo del procedimiento

La experiencia acumulada tras más de dos años de vigencia del mecanismo de control de inversiones, ha permitido la puesta en marcha de importantes mejoras procedimentales, centradas en mejorar la relación entre administración y administrado, agilizar los trámites, reducir la incertidumbre y mejorar la colaboración entre los distintos agentes públicos implicados en el análisis de las operaciones de inversión sujetas a escrutinio.

Desde finales de 2021, está disponible a través de la página web del Ministerio de Industria Comercio y Turismo⁸ la plataforma INVEXT, que permite la tramitación online de las solicitudes de autorización de inversiones. En 2022, la tramitación a través de la sede electrónica se ha extendido igualmente a las consultas que voluntariamente quieran realizar los inversores, sus representantes debidamente acreditados u otros interesados. El funcionamiento de la plataforma se encuentra en continua revisión, a fin de mejorar la experiencia del administrado. Además, se ha trabajado en la integración de la plataforma con aplicaciones que permiten analizar la información y datos del estado de procedimiento expedientes. Así puede conocerse en tiempo real la situación actualizada, tendencias y carga del control de inversiones en España, permitiendo una mejor gestión del procedimiento.

El procedimiento de instrucción también se ha reforzado en el caso de las operaciones que requieren de algún tipo de medida de mitigación, profundizando y normalizando el pliego de condiciones impuestas, con lo que se garantiza una exposición más clara de la aplicación de los principios de necesidad y proporcionalidad en la aplicación de tales medidas.

Cooperación internacional

La Subdirección General de Inversiones Exteriores es el punto de contacto para la aplicación del artículo 6 del Reglamento (UE) 452/2019 relativo al mecanismo de cooperación. Esto implica que todas las operaciones notificadas por los Estados miembros en base a sus respectivos mecanismos de control de inversiones son debidamente revisadas para determinar si alguna de ellas podría afectar a la seguridad u orden público en España, y en su caso formular observaciones al Estado miembro que esté efectuando el control. En cada uno de los ejercicios

⁸ [Ministerio de Industria, Comercio y Turismo - Control de inversiones](#)

2021 y 2022 se revisaron por España cerca de 400 operaciones compartidas a través de este mecanismo.

El contacto con el resto de jurisdicciones de control de inversiones y con la Comisión no se limita al mecanismo formal de cooperación, sino que con frecuencia se producen intercambios de buenas prácticas, metodologías o interpretación del Reglamento. En 2022 muchos de estos contactos también han estado relacionados con la posible próxima reforma del Reglamento europeo de control de inversiones. Además, con periodicidad anual se facilita a la Comisión la información y datos necesarios para la elaboración del informe anual.

Adicionalmente, a lo largo del pasado año, España ha participado en diferentes reuniones, foros y seminarios europeos e internacionales, como la Screener's Academy, organizada por la Comisión Europea y celebrada en marzo, que reunió en Bruselas a representantes de todos los Estados miembros con el fin de realizar un intercambio de buenas prácticas y mejorar la comprensión de los diferentes mecanismos de control de inversiones vigentes a nivel europeo. También sirvió para identificar y debatir los retos comunes que se deberán enfrentar en el futuro próximo.

La cooperación en materia de control de inversiones no se ha limitado al ámbito europeo. En enero de 2023, la Dirección General de Comercio Internacional e Inversiones y la Embajada de los Estados Unidos en España organizaron conjuntamente un seminario presencial en el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. En él se trató el análisis de los riesgos relacionados con la transferencia de tecnología en operaciones de inversión (semiconductores, microelectrónica, baterías, etc.), así como la evaluación de los riesgos relacionados con el acceso a datos. También se reflexionó sobre el papel de las empresas con control o influencia pública en la inversión extranjera directa.

De igual forma, se han producido intercambios diversos en el marco de la OCDE, cuyo Comité de Competencia invitó a España a hablar sobre la relación entre el control de concentraciones y el de inversiones.

3. EL ÚLTIMO AÑO EN CIFRAS

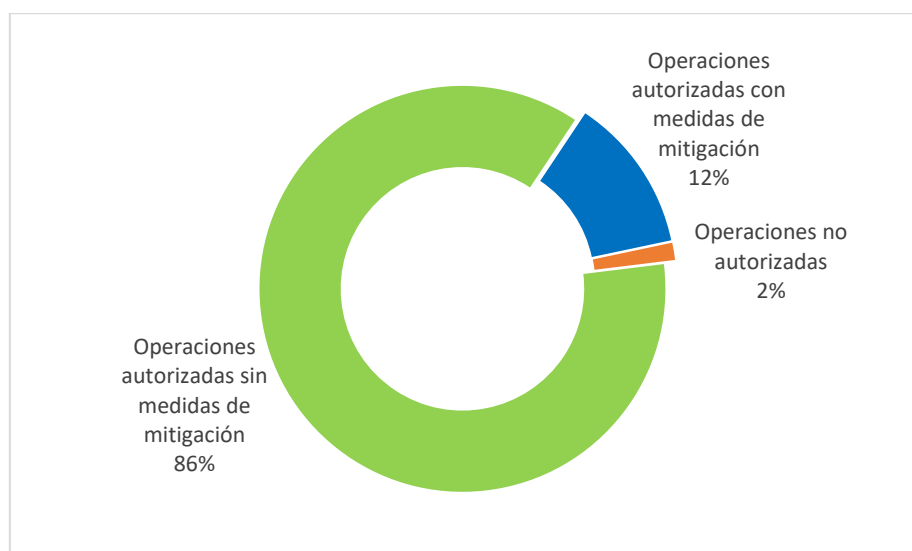
Volumen de solicitudes

En 2022 se recibieron en total 98 solicitudes de autorización de inversiones en aplicación del artículo 7bis de la Ley 19/2003, un 27% más que en 2021.

La actividad de la Junta de Inversiones Exteriores (JINVEX) también ha aumentado significativamente respecto al año anterior. En 2022 la JINVEX se reunió un total de 19 veces, 5 más que en 2021, e informó formalmente acerca de un total de 83 operaciones, 28 más que en 2021.

De las 83 solicitudes de autorización informadas formalmente por la JINVEX, 10 fueron desestimadas tras su análisis y discusión, al considerarse que no concurría ningún supuesto del artículo 7 bis que justificase la suspensión del régimen general. De las 73 restantes, 63 fueron autorizadas sin medidas de mitigación, al no apreciarse riesgos significativos para la seguridad, salud u orden públicos, en 9 casos se autorizaron con medidas de mitigación y 1 no fue autorizada por ser imposible establecer medidas de mitigación eficaces.

Gráfico 1. Resultado del control de inversiones para las operaciones sujetas a escrutinio



Fuente: S.G. de Inversiones Exteriores

El porcentaje de operaciones en las que se aplicaron medidas de mitigación no ha variado de demasiado respecto a 2021, cuando un 12,5% de las operaciones precisaron dichas medidas. El

porcentaje de operaciones autorizadas sin medidas de mitigación descendió levemente al denegarse una solicitud de autorización en 2022.

Medidas de mitigación

No existe un catálogo normalizado de medidas de mitigación, ya que es complejo sistematizar un conjunto de remedios que sirva para hacer frente a riesgos de naturaleza muy diversa. En la práctica, el diseño de estas medidas depende de las características concretas de cada operación y de las amenazas y vulnerabilidades identificadas. No obstante, sí puede afirmarse en términos generales que las principales medidas de mitigación adoptadas a lo largo de 2022 fueron:

- Medidas encaminadas a garantizar el suministro de determinados bienes o servicios considerados fundamentales y difícilmente sustituibles para la prestación de servicios esenciales.
- Medidas para limitar el acceso del inversor a información sensible.
- Medidas destinadas a mantener determinadas capacidades y a evitar pérdida de soberanía en ciertos ámbitos
- Medidas relacionadas con la obligación por parte del inversor de suministrar información periódicamente o ante determinados eventos.

Procedimiento

En cuanto al procedimiento por el que fueron tramitadas las solicitudes resueltas, solamente el 9,5% fue aprobado por la Directora General de Comercio e Inversiones por tratarse de un procedimiento simplificado⁹. La resolución en el resto de los procedimientos correspondió al Consejo de Ministros en el marco del procedimiento ordinario.

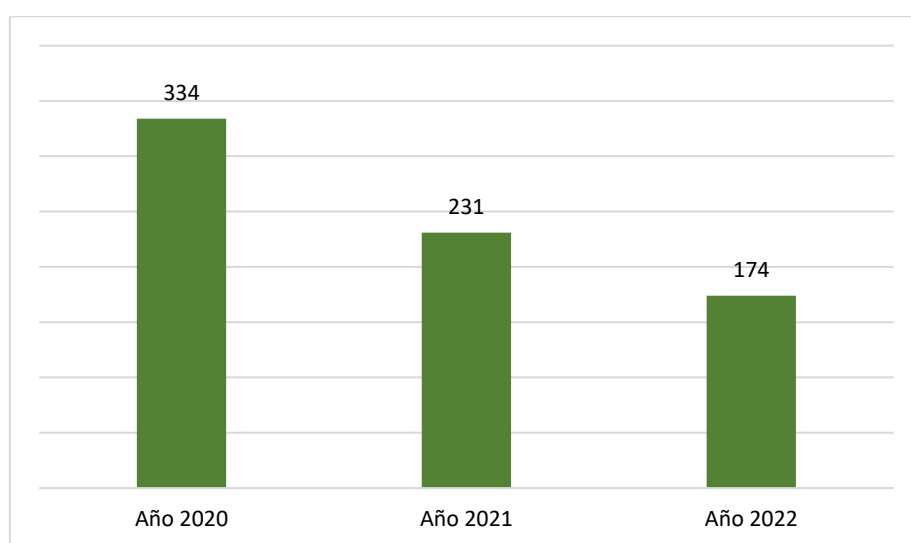
Consultas voluntarias

Si el volumen de solicitudes de autorización recibidas y resueltas en los últimos tres años ha sido creciente, en el caso de las consultas la tendencia ha sido la contraria. Esta disminución de la cantidad de consultas recibidas revela que este instrumento ha sido útil a la hora de cumplir con su objetivo de proporcionar, en la medida de lo legal y lo posible, una interpretación de la normativa en casos concretos. Gracias a las consultas y a la experiencia acumulada por

⁹ Previsto en la Disposición transitoria segunda del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.

inversores y sus representantes, ha disminuido la necesidad de solicitar tales aclaraciones, ya que además los criterios suelen ser extrapolables a otros casos similares. Así, puede verse como en 2020, aunque la normativa de control de inversiones entró en vigor el 17 marzo, se recibió un volumen muy elevado de consultas, ya que el mecanismo era novedoso y en algunos casos los términos de la redacción legal muy amplios, al no contar todavía con un Real Decreto que lo desarrollase.

Gráfico 2. Número de consultas recibidas por la S.G. de Inversiones Exteriores sobre la aplicación del art. 7bis de la Ley 19/2003



Fuente: S.G. de Inversiones Exteriores

De las consultas recibidas en 2022, en un 14,4% se determinó que la inversión planteada estaba sujeta a control de inversiones.

La entrada en vigor del nuevo Real Decreto de inversiones exteriores podría cambiar esta tendencia, ya que las consultas sobre la aplicación del artículo 7bis pasarán a ser vinculantes¹⁰ y tendrán un plazo de resolución de un mes. Esto supondrá un filtro rápido y formal para aquellas operaciones sin impacto aparente para la seguridad, salud u orden públicos, que no tendrán que pasar por un procedimiento de autorización para obtener una decisión formal y vinculante por parte de la administración. Se espera por lo tanto que parte del volumen de solicitudes se traslade a consultas.

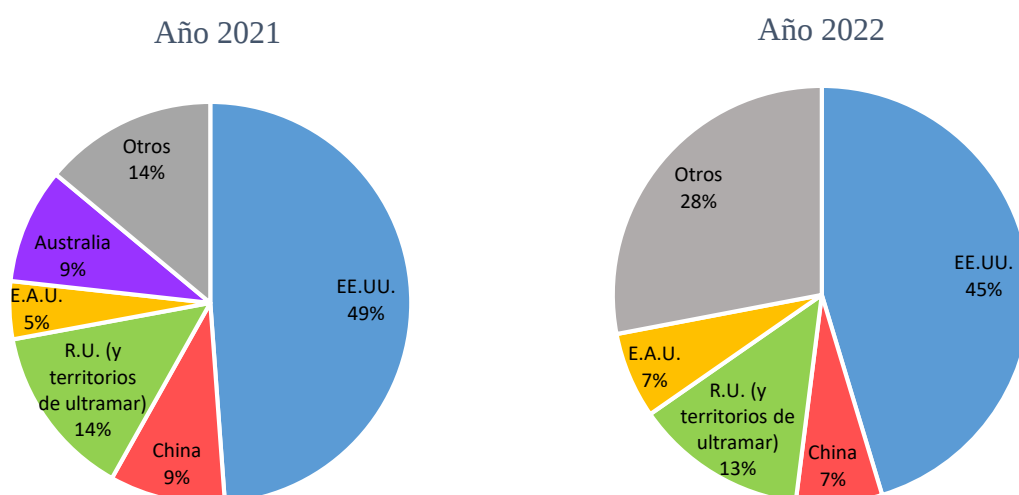
¹⁰ Artículo 9 del Proyecto de Real Decreto de Inversiones Exteriores.

Procedencia del inversor último

En cuanto al origen del inversor último, de las 73 operaciones informadas por la JINVEX y sobre las que se dictó resolución, solamente 3 tenían como inversor último a residentes en la Unión Europea o en la Asociación Europea de Libre Comercio. En cuanto a los inversores últimos residentes fuera de estos territorios, no se han producido cambios significativos respecto a 2021. En 2022, en el 45% de los casos el origen del inversor último es Estados Unidos, seguido de Reino Unido (13%), China y Emiratos Árabes Unidos (7% en ambos casos).

En general, el peso de los distintos inversores últimos de terceros países es similar al del conjunto de la Unión Europea, donde, en 2021 del total de casos notificados por los Estados miembros a la Comisión Europea, el 44% tenía como origen del inversor último a Estados Unidos, el 10% a Reino Unido y el 7% a China.

Gráfico 3. Origen de los inversores últimos residentes fuera de la UE y de la AELC



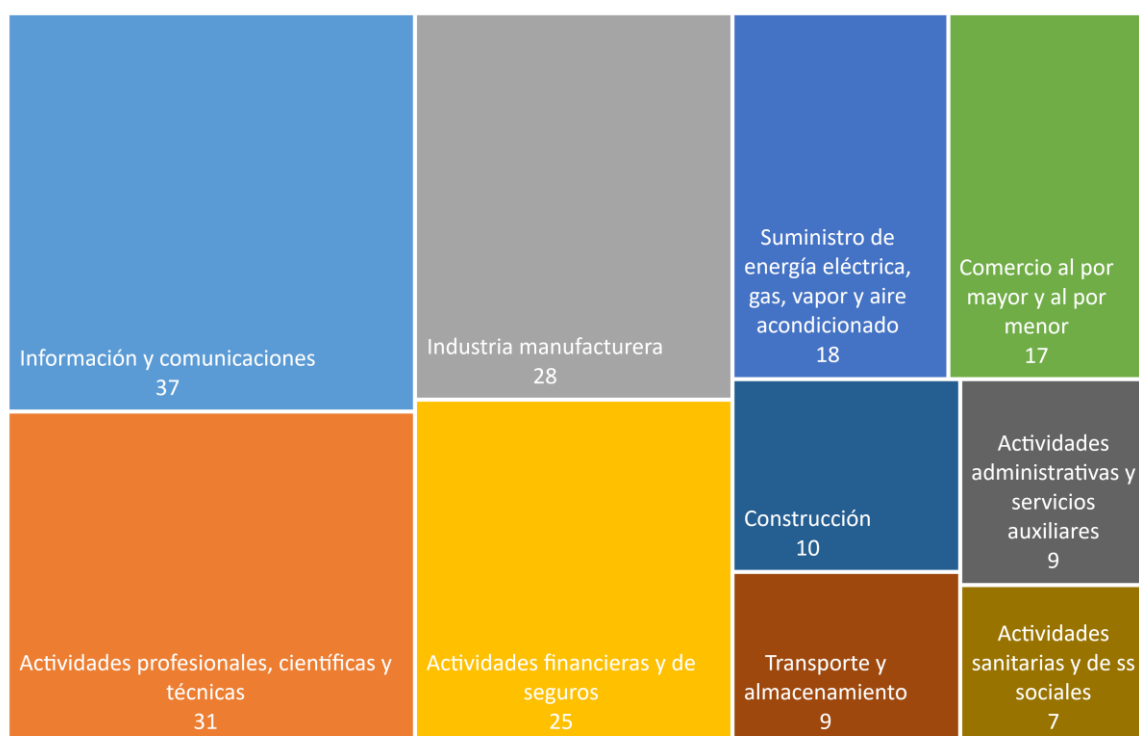
Fuente: S.G. de Inversiones Exteriores

Sectores receptores

En 2022 se han agrupado los datos de los principales destinos sectoriales de las inversiones objeto de escrutinio. Es preciso señalar que es frecuente que una sola transacción implique inversiones en varias sociedades españolas, cuyas actividades no tienen por qué pertenecer al mismo sector, y que algunas de ellas analizadas aisladamente, no entrarían en el perímetro del artículo 7bis 2. Así, el sector donde más operaciones han sido objeto de escrutinio ha sido el de

información y comunicaciones, en línea con lo observado a nivel de la Unión Europea, donde los sectores con mayor número de transacciones fueron las tecnologías de la información y comunicación (TIC), la industria manufacturera, las actividades financieras, la venta al por mayor y al por menor y la construcción.

Gráfico 4. Los 10 principales sectores receptores de IED sujeta a escrutinio.

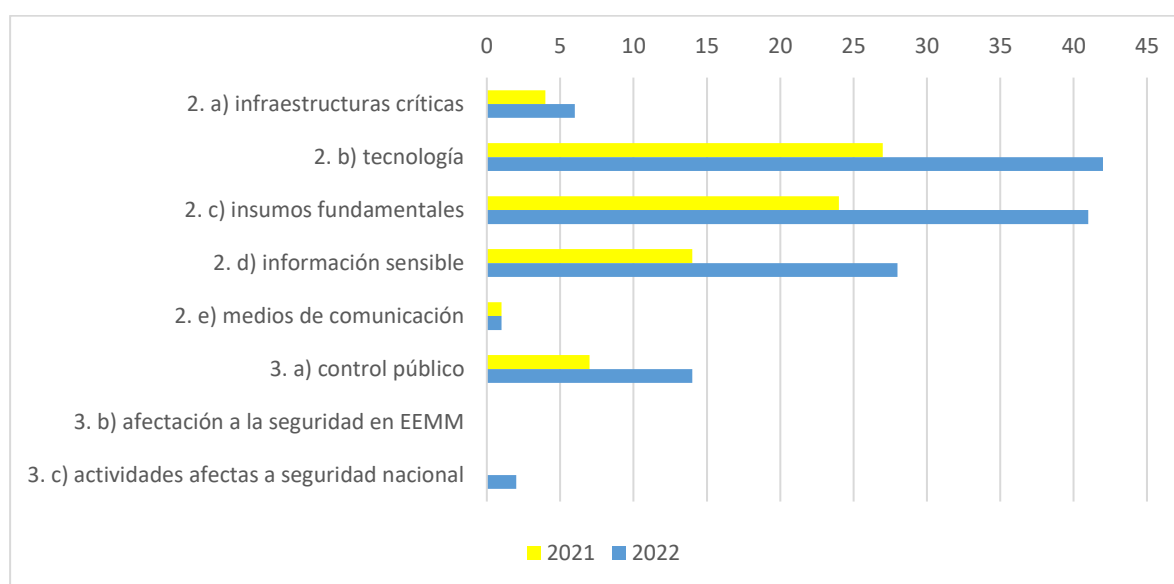


Fuente: S.G. de Inversiones Exteriores

Aplicación del artículo 7bis

En cuanto a los datos sobre el supuesto concreto del artículo 7bis de la Ley 19/2003 que se ha aplicado para la suspensión del régimen general, se observa que, al igual que en 2021, la mayor parte de las operaciones se examinaron por estar relacionada la sociedad española con tecnologías críticas, con el suministro de insumos fundamentales o por tener acceso a información sensible. Es preciso señalar que una operación puede ser sometida a autorización previa en aplicación de varias letras de un mismo apartado y en aplicación de ambos apartados simultáneamente.

Gráfico 5. Supuesto legal que motiva la suspensión del régimen general de inversiones



Fuente: S.G. de Inversiones Exteriores

Otros datos

- A lo largo de 2022, se recibió únicamente un dictamen de la Comisión relativo a una operación de inversión sujeta a escrutinio.
- En 2022 se llevó a cabo una única co-instrucción con el Ministerio de Defensa.
- En 2022, el equipo encargado de la tramitación e instrucción de los expedientes del mecanismo de control de inversiones, tanto de las solicitudes de autorización como de las consultas voluntarias e intercambios en el marco del mecanismo de cooperación entre Comisión y Estados Miembros, estuvo formado de media por 8 técnicos del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.