

CONTROL DE INVERSIONES EXTRANJERAS EN ESPAÑA

INFORME

20
24





MINISTERIO
DE ECONOMÍA, COMERCIO
Y EMPRESA

Centro de Publicaciones del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa.
Secretaría General Técnica. Centro de Publicaciones.

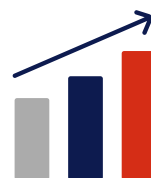
NIPO: 221-24-050-4

Informe elaborado por la Secretaría de Estado de Comercio.
Maquetación: Secretaría de Estado de Comercio.
Impresión: Centro de Impresión Digital de la Secretaría de Estado de Comercio.

ÍNDICE

I. Políticas de control de inversiones	4
Control de inversiones extranjeras en terceros países	4
Control de inversiones extranjeras en la Unión Europea	4
Control de inversiones extranjeras en España	7
II. 2024 en cifras	9
III. Conclusión	15

I. POLÍTICAS DE CONTROL DE INVERSIONES



CONTROL DE INVERSIONES EN TERCEROS PAÍSES

El Informe Mundial sobre Inversión de Naciones Unidas de 2024 señala el creciente protagonismo de los regímenes de control de inversiones por motivos de seguridad nacional en la última década.

A nivel mundial 41 países cuentan con un mecanismo de control de inversiones – 26 de los cuales se encuentran en Europa, que lidera esta tendencia. En 2024, países como Bulgaria y Singapur han inaugurado sus regímenes de control. En Irlanda, el mecanismo de control entró en vigor en enero de 2025.

Adicionalmente, en la mayoría de estos países se observa una tendencia a ampliar el alcance sectorial de las operaciones de inversión sujetas a control. Los sectores comúnmente cubiertos incluyen defensa y seguridad, energía e infraestructuras críticas, pero actualmente cada vez más países amplían el alcance sectorial a otros como la automoción, los servicios sanitarios y la industria farmacéutica, la electrónica y semiconductores, los sectores digitales y relacionados con Internet, y los metales y la minería.

Como consecuencia del aumento en el número de operaciones sujetas a control, las administraciones nacionales han experimentado una mayor presión sobre sus medios administrativos y humanos.

Así, algunos países han establecido procedimientos de pre-autorización y consulta, o incluso han introducido tasas para cubrir el coste de los servicios.

CONTROL DE INVERSIONES EN TERCEROS PAÍSES

En el caso de la Unión Europea, antes de 2019 menos de la mitad de los Estados miembros de la Unión disponían de un mecanismo de control que cubriese otros sectores diferentes al de la Defensa.

En 2019 se adoptó el Reglamento Europeo de control de inversiones (Reglamento (UE) 2019/452). Este Reglamento establece, de una parte, un marco para que los Estados miembros, por motivos de seguridad u orden público, puedan establecer mecanismos para controlar las inversiones extranjeras directas en su territorio. De otra, establece un mecanismo de cooperación entre Estados miembros y la Comisión, que permite la detección de patrones de inversión o la detección de inversores con potencial para afectar a la seguridad y el orden público. Además, prevé la presentación por parte de la Comisión de un informe anual público sobre la aplicación y ejecución del Reglamento, y la creación de un grupo de expertos que favorece el intercambio de información, experiencia y buenas prácticas en la materia.

Desde la adopción del Reglamento, el protagonismo de la seguridad económica y del control de inversiones como herramienta clave no ha parado de crecer.

Como consecuencia de los nuevos acontecimientos internacionales, a saber, la crisis de la Covid-19, la disrupción de las cadenas globales de valor, la agresión de Rusia contra Ucrania, las acciones económicas hostiles, los ataques cibernéticos y contra infraestructuras, la desinformación y el aumento de las tensiones geopolíticas, se puso de manifiesto **la necesidad de analizar la seguridad de los países desde una perspectiva más amplia, siendo el control de inversiones una herramienta necesaria para tal fin.**

El resultado ha sido positivo: mientras que en 2010 únicamente 6 Estados miembros contaban con algún tipo de normativa de control, de acuerdo con el cuarto informe anual publicado por la Comisión, 24 Estados miembros cuentan ya con un mecanismo de control, y 3 han iniciado consultas legislativas para iniciar uno. Países como Bélgica, Estonia, Luxemburgo, Suecia e Irlanda han implementado mecanismos de control recientemente. Además, aquellos Estados miembros que ya contaban con un mecanismo de control, lo han reforzado incrementando sus capacidades operativas y legales.

En este contexto y en el marco de la Estrategia de Seguridad Económica, la Comisión realizó una evaluación del Reglamento concluyendo positivamente sobre su desempeño: el establecimiento de mecanismos de control a nivel nacional ha

tenido un impacto positivo como salvaguardia de la seguridad y el orden público. De forma aún más importante, este objetivo se ha conseguido sin dañar el atractivo de la Unión como destino inversor y la carga administrativa ha sido, en términos generales, razonable.

No obstante, la evaluación de la Comisión también pone de manifiesto una serie de debilidades del actual mecanismo de control. Por ejemplo, la asimetría normativa, ya que, pese al establecimiento de mecanismos de control en varios Estados miembros, una porción significativa de la IED en la Unión fluye a Estados miembros sin mecanismo. De la misma forma, existen diferencias en cuanto al ámbito subjetivo del mecanismo de control: actualmente no existe una obligación a nivel UE de someter a control las operaciones realizadas por entidades europeas bajo el control de inversores de terceros países, como sí ocurre en España.

Estas lagunas normativas son una vulnerabilidad de nuestros sistemas de control pudiendo potencialmente afectar a la seguridad y orden público de los Estados miembros. En términos de eficiencia, el sistema actual adolece de la ausencia de una armonización mínima en cuanto a plazos de resolución y sectores de actividad cubiertos. El mecanismo de cooperación también ha demostrado su utilidad, pero ha tenido que enfrentarse a retos como la notificación simultánea de la misma operación desde diferentes Estados miembros o la falta de armonización en el tipo de operaciones sujetas a control por los mecanismos nacionales y en el criterio para notificar operaciones.

En resumen, el sistema regulatorio actual está fragmentado en cuanto a su cobertura, sus plazos, los requisitos del procedimiento y los factores para valorar el posible impacto negativo sobre la seguridad y el orden público.

Reconociendo que la cadena es tan fuerte como su eslabón más débil, **en enero de 2024 la Comisión presentó una propuesta de revisión del Reglamento Europeo de control de inversiones** en línea con las conclusiones de la evaluación llevada a cabo por la Comisión y por otros actores como la OCDE o el Tribunal de Cuentas Europeo.

La propuesta mantiene los principios básicos del anterior Reglamento, como la circunscripción a la seguridad y orden público como base legal para suspender la libre movilidad de capitales o la actitud favorable a la inversión extranjera.

Sin embargo, presenta también algunas **novedades**, como la introducción de un **mecanismo de control obligatorio de minimis**, para asegurar que todos los Estados miembros disponen de esta herramienta y reducir las posibilidades de arbitraje.

Este mecanismo incluye:

- La **obligación de controlar las inversiones realizadas por entidades de la Unión bajo control de un inversor de un tercer país** (inversiones “intra-UE”).
- La obligación de controlar las inversiones en determinados sectores, bienes y tecnologías estratégicas.

Además, se introducen elementos de **mejora en el mecanismo de cooperación** como el aumento de la rendición de cuentas entre Estados miembros y Comisión.

Tras la Propuesta de la Comisión, las discusiones en el Consejo empezaron bajo la Presidencia belga en enero de 2024 y continuaron bajo la Presidencia húngara. Actualmente, la postura del Consejo se sigue negociando bajo la Presidencia polaca.

24

Estados miembros de la
UE con un mecanismo
de control de inversiones

***“There should be enhanced
coordination in the EU’s
foreign direct investment (FDI)
decisions”***

Informe Draghi

CONTROL DE INVERSIONES EXTRANJERAS

EN ESPAÑA

El mecanismo de control de inversiones extranjeras de España viene regulado por el artículo 7 bis de la Ley 19/2003, de 4 de julio, sobre régimen jurídico de los movimientos de capitales y de las transacciones económicas con el exterior, desarrollado en el Real Decreto 571/2023, de 4 de julio, sobre inversiones exteriores.

El artículo 7 bis de la Ley 19/2003 introduce las condiciones generales de la suspensión del régimen de liberalización de determinadas inversiones extranjeras directas en España, que prevé un **sistema de autorización obligatoria** para inversiones iguales o superiores al 10 por ciento del capital social de una sociedad española, y para inversiones que otorguen control, siempre que éstas se realicen por inversores residentes en países fuera de la Unión Europea y de la Asociación Europea de Libre Comercio, o que se realicen por inversores europeos cuyo titular real sea alguno de los anteriores, **siempre y cuando se cumplan una serie de supuestos**.

Estos supuestos vienen determinados en los puntos 2 y 3 del mismo artículo, que establecen los sectores y las características del inversor a efectos de determinar si una inversión queda sujeta al mecanismo de control.

En concreto, quedan sujetas a control inversiones en infraestructuras críticas; tecnologías críticas; sectores relacionados con el suministro de insumos fundamentales; sectores con acceso a información sensible; y medios de comunicación.

Además, quedan sujetas inversiones realizadas por inversores extranjeros controlados por el gobierno de un tercer país; que han afectado a la seguridad, orden y salud públicos en otros Estados miembros; o que presentan un riesgo grave de realizar actividades delictivas o ilegales.

Por su parte, el Real Decreto 571/2023 desarrolla reglamentariamente el artículo 7 bis mejorando su interpretación y predictibilidad, introduciendo novedades a nivel procedimental como la posibilidad de consulta previa, o desarrollando procedimientos diferentes para la tramitación de solicitudes de inversión con el Ministerio de Defensa de España o el Ministerio de Exteriores. Además, prevé **exenciones para determinadas operaciones del sector energético, para inversiones *greenfield*** (entendida como la inversión en nuevos proyectos) que cumplan determinados supuestos, para la **adquisición de determinados bienes inmuebles y para las inversiones transitorias**.

El marco de control de inversiones se completa con la Disposición Transitoria Única (DTU) del Real Decreto-ley 34/2020, de 17 de noviembre, de medidas urgentes de apoyo a la solvencia empresarial y al sector energético, y en materia tributaria, que establece un régimen transitorio de suspensión de liberalización de determinadas inversiones extranjeras realizadas

por residentes de otros países de la Unión Europea y de la Asociación Europea de Libre Comercio. En virtud de esta disposición, **quedan sujetas a control conforme a lo establecido en el punto 2 del artículo 7 bis las inversiones extranjeras directas por parte de otros Estados miembros de la Unión Europea y de la Asociación Europea de Libre Comercio, cuando se realicen sobre empresas cotizadas en España, o sobre empresas no cotizadas si el valor de la inversión supera los 500 millones de euros.**

En conclusión, **el sistema español se configura como un equilibrio entre la adecuada protección de la seguridad, orden y salud públicos, y la apertura a la inversión y la atracción de oportunidades económicas.** Prueba de ello son los buenos resultados obtenidos en 2024, que sitúan a España en el 13º mayor receptor de inversión extranjera, según la UNCTAD.

También destaca especialmente la capacidad de la economía española para atraer inversiones *greenfield*. De acuerdo con los datos de FDI Markets, base de datos de proyectos greenfield del grupo Financial Times,

España es el quinto país del mundo que ha recibido más proyectos de esta naturaleza a nivel global, tras Estados Unidos, Emiratos Árabes Unidos, India y Reino Unido; y por delante de grandes potencias como Alemania, China, Francia, Japón, Canadá o Italia.

Además, España reconoce que el intercambio y la cooperación internacional son esenciales para preservar la seguridad nacional. En este aspecto, nuestro país participa activamente en el diálogo con otros Estados miembros en el Grupo de Expertos de la Comisión sobre control de inversiones entrantes en la Unión Europea, que se reunió por última vez en febrero de 2025 en Bruselas. A nivel internacional, España mantiene una colaboración intensa con socios alineados como Reino Unido. Con este último se celebró, también en febrero de 2025, un intercambio de buenas prácticas sobre control de inversiones y seguridad económica organizado por la Subdirección General de Inversiones Exteriores del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa y la Embajada de Reino Unido en Madrid.

II. 2024

EN CIFRAS

VOLUMEN DE SOLICITUDES

En 2024, se recibieron en total 167 solicitudes de autorización previa en aplicación del artículo 7bis de la Ley 19/2003 y la DTU del Real Decreto Ley 34/2020, un 29% más que en 2023.

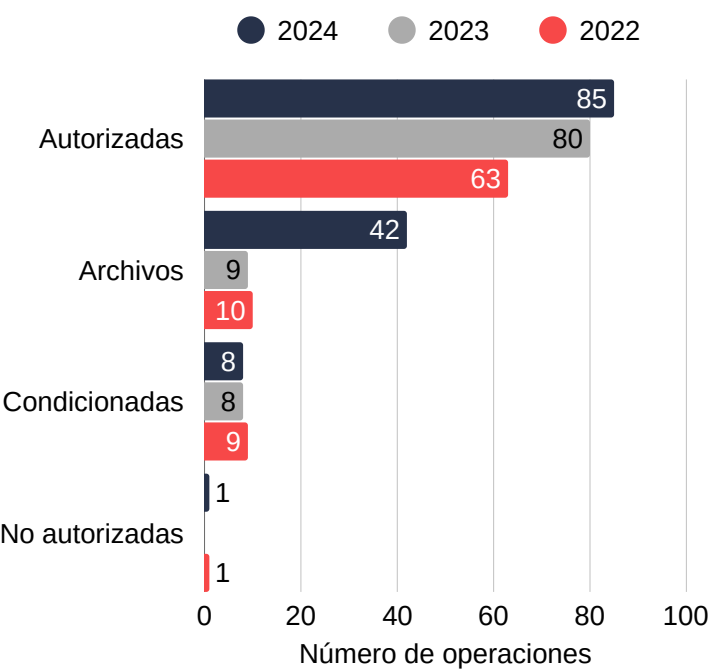
Incluso tras el incremento en el número de expedientes, la Junta de Inversiones Exteriores (JINVEX) ha introducido mejoras en su funcionamiento con respecto al año anterior, tramitando un mayor número de expedientes por sesión. En 2024 la JINVEX se reunió un total de 21 veces, 5 menos que en 2023, e informó formalmente acerca de un total de 147 operaciones, de las cuales 136 fueron solicitudes de autorización y 11 solicitudes de prórroga de autorizaciones previas* en base al artículo 7 bis de la Ley 19/2003. Así, en 2024 se informaron formalmente 40 operaciones más que en 2023.

De las 136 solicitudes de autorización informadas, 42 fueron archivadas (representando el 31% del total de solicitudes) tras su correspondiente análisis**. De las 94 operaciones restantes sujetas al régimen de suspensión, 85 fueron autorizadas sin condiciones (62%), al no haberse identificado riesgos significativos para el orden, seguridad y salud pública; en 8 casos se concedió la autorización con la aplicación de medidas de mitigación (6%) y sólo en una ocasión se denegó la solicitud de autorización debido a la existencia de riesgos no mitigables.

* La diferencia entre las 167 solicitudes de autorización recibidas y las 147 informadas formalmente se debe a la existencia de 12 operaciones desistidas por el solicitante, principalmente debido a procesos de unificación de expedientes, y 8 errores.

** Las solicitudes “archivadas” son aquellas que, a efectos de un análisis de riesgo sobre el orden, la seguridad y la salud pública, no se producen en un sector crítico en el sentido del punto 2 del artículo 7 bis (infraestructuras críticas, tecnologías críticas, insumos fundamentales, sectores con acceso a datos sensibles o medios de comunicación); o que se realizan por un inversor cuya naturaleza no supone un riesgo en los términos del punto 3 del artículo 7 bis (por no estar controlado por el gobierno de un tercer país, no haber realizado inversiones que afecten a estos bienes jurídicos en otro estado miembro de la UE, o no haber ejercido actividades delictivas). Al no afectar al orden, la seguridad y la salud pública, estas operaciones no requieren de autorización, y están liberalizadas, motivo por el cual se archivan.

Figura 3. Resolución de las solicitudes



Solicitudes de autorización	2024	2023	2022
Autorizadas	62%	83%	76%
Archivadas	31%	9%	12%
Condicionadas	6%	8%	11%
No autorizadas	1%	0%	1%

MEDIDAS DE MITIGACIÓN

No existe un catálogo normalizado de medidas de mitigación, por la complejidad práctica de 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 pueden encontrarse algunos rasgos comunes en las principales medidas de mitigación adoptadas a lo largo de 2024:

- Medidas destinadas a evitar pérdida de soberanía en ciertos ámbitos, especialmente en el ámbito tecnológico.
- Medidas encaminadas a garantizar el suministro de determinados bienes o servicios fundamentales y difícilmente sustituibles para la prestación de servicios esenciales.
- Medidas para limitar el acceso del inversor a información sensible.
- Medidas para garantizar la ciberseguridad de las sociedades objeto de inversión.
- Medidas para evitar la concentración en un determinado mercado y, por tanto, la exposición a un determinado inversor.
- Medidas para garantizar la supervivencia y continuidad del negocio de la empresa objeto de inversión.

PROCEDIMIENTO

En cuanto al procedimiento por el que fueron tramitadas las 94 solicitudes de autorización sujetas, el 90,4% fueron resueltas por el Consejo de Ministros; mientras que el 9,6% restante fueron por la Directora General de Comercio Internacional e Inversiones, al tratarse de operaciones con un importe de inversión inferior a 5 millones de euros, tal y como está previsto en el Real Decreto 571/2023.

CONSULTAS VOLUNTARIAS

Con la entrada en vigor del Real Decreto 571/2023, las consultas sobre la aplicación del artículo 7bis son vinculantes y tienen un plazo de resolución de 30 días hábiles. Esto supone 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, en el caso de que se consideren no sujetas.

Así, en 2024 se recibieron un total de 50 consultas, lo que supone un 43% menos con respecto a 2023.

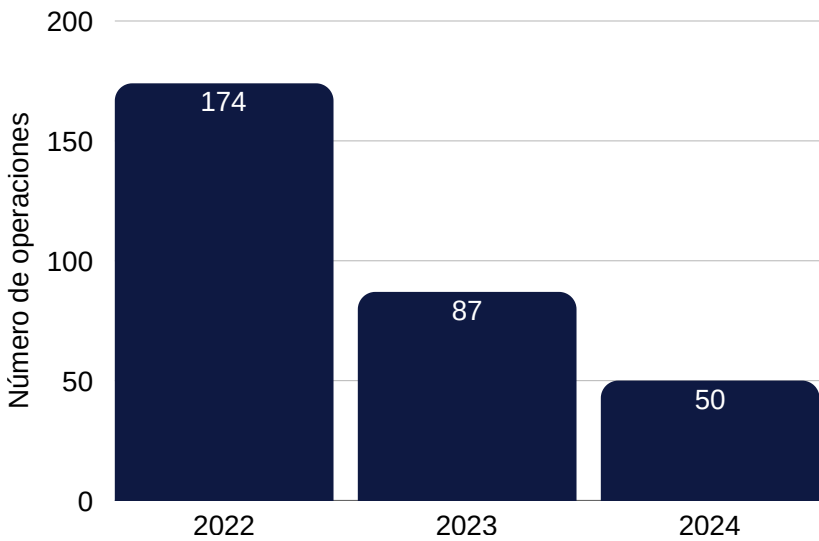
Si el volumen de solicitudes de autorización recibidas y resueltas en los últimos tres años ha sido creciente, como se puede observar, en el caso de las consultas la tendencia ha sido la contraria. Esta disminución de la cantidad de consultas recibidas revela que este instrumento ha sido útil a la hora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

Gracias a las consultas y a la experiencia acumulada por los inversores y sus representantes, se ha observado una disminución en la necesidad de solicitar tales aclaraciones, ya que los criterios suelen ser extrapolables a otros casos similares. Además, la entrada en vigor del nuevo Real Decreto de inversiones exteriores arroja una mayor claridad normativa, lo cual explicaría el descenso del número de consultas desde la entrada en vigor del mismo.

Del total de consultas recibidas, únicamente en un 6% se determinó que la inversión planteada estaba sujeta a control de inversiones; mientras que en 2023 se sujetaron el 16% de las consultas.

Todo ello, junto con el aumento de las solicitudes de autorización, pone de manifiesto que los inversores tienen un mayor conocimiento de la normativa de control de inversiones.

Figura 4. Consultas recibidas



Fuente: Estadísticas propias de la S.G. de Inversiones Exteriores.

PROCEDENCIA DEL INVERSOR ÚLTIMO

En lo que respecta al origen del inversor último, de las 94 operaciones finalmente sometidas a procedimiento de autorización en el año 2024, únicamente 8 correspondieron a inversores últimos con residencia en la Unión Europea o en la Asociación Europea de Libre Comercio en aplicación de la DTU.

En relación con los inversores últimos residentes fuera de estos territorios, se mantiene el predominio de Estados Unidos como principal país de origen de los inversores últimos en los expedientes analizados. Con respecto al resto de inversores, se observa una creciente diversificación en cuanto a su país de origen.

En esta línea, la proporción de inversiones procedentes de Reino Unido y Emiratos Árabes Unidos ha disminuido ligeramente con respecto a 2023, aunque manteniéndose entre los principales inversores. Por otro lado, Canadá ha pasado de representar el 6% de las inversiones al 1%.

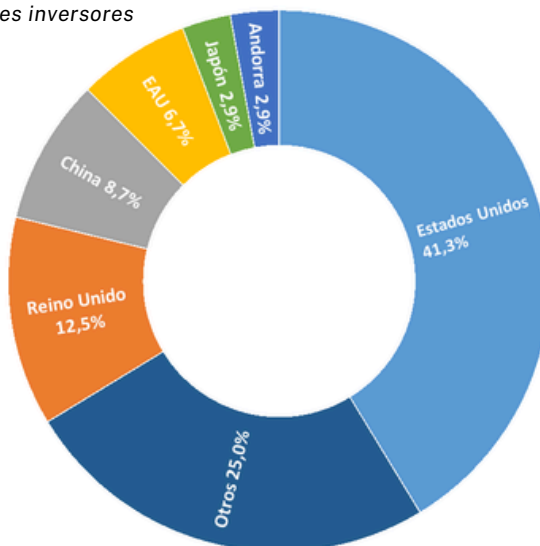
Por el contrario, las solicitudes de autorización con inversor último proveniente de China, que representaron un 5% del total en el año 2023, han experimentado un incremento hasta situarse en aproximadamente el 9% en 2024. Otros países que han alcanzado cierto protagonismo son Andorra y Japón con el 3% de operaciones con inversor último de estos países cada uno.

Así, en el año 2024, el 41,3% de las operaciones tuvieron un inversor último de Estados Unidos, seguido por Reino Unido (12,5%), China (8,7%) y Emiratos Árabes Unidos (6,7%).

En general, el peso de los distintos inversores últimos de terceros países en España está en línea con las cifras registradas en el conjunto de la Unión Europea, donde, en el primer semestre de 2024 (con base en el último informe semestral de la Comisión Europea), el 35% tenía como origen del inversor último a Estados Unidos y Canadá, seguido de Reino Unido, con un 23%.

Figura 5. Distribución de las operaciones por residencia del inversor último

% peso sobre el total de países inversores



SECTORES RECEPTORES

A la hora de analizar los sectores objeto de inversión de las solicitudes de autorización, 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.

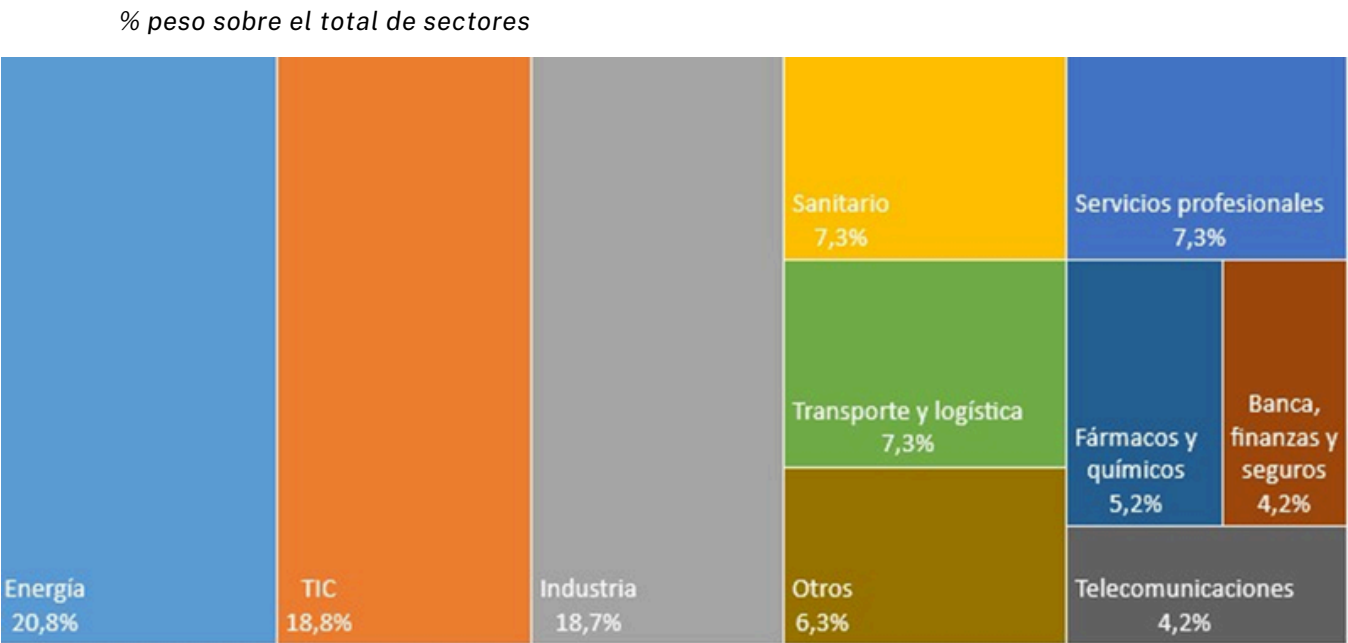
Así, los sectores con más operaciones analizadas en 2024 han sido el de energía (20,8%), el de las tecnologías de información y comunicación (18,8%), y la industria (18,1%).

La distribución sectorial de los expedientes informados por la JINVEX ha sido diferente a la

de 2023, pues es destacable el aumento de operaciones en el sector energético (15% en 2023), mientras que el sector de las tecnologías de información y comunicación y el sector industrial han mantenido su protagonismo.

Los sectores receptores de inversión extranjera en 2024 difieren con lo observado a nivel de la Unión Europea, donde aquellos con mayor número de transacciones notificadas a través del mecanismo de cooperación (en base al último informe semestral de la Comisión Europea, relativo al año 2024) fueron la industria manufacturera (27%) y las tecnologías de la información y comunicación (22%).

Figura 6. Distribución de las operaciones por sector



Fuente: Estadísticas propias de la S.G. de Inversiones Exteriores.

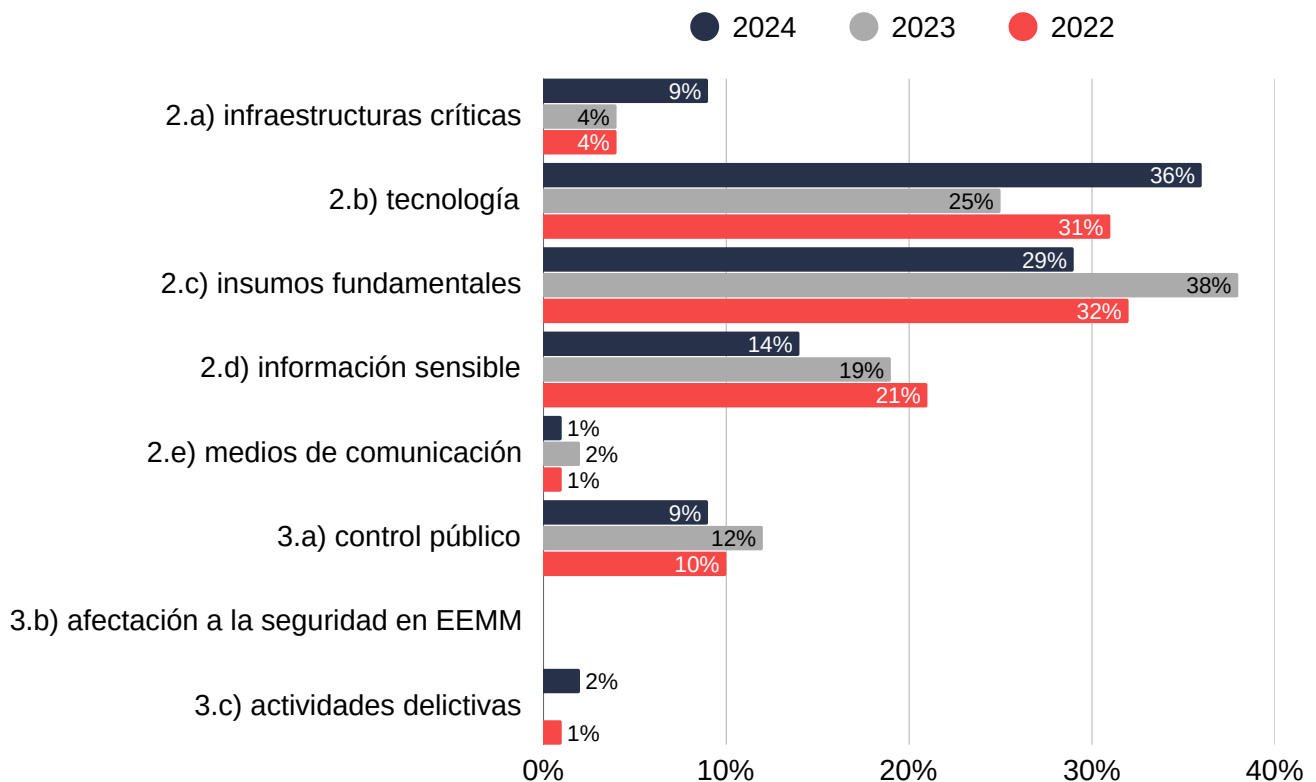
APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 7 BIS

En cuanto a los datos sobre el supuesto concreto del artículo 7 bis 2 de la Ley 19/2003 que se ha aplicado para la suspensión del régimen general, se observa que la mayor parte de las operaciones se examinaron por estar relacionada la sociedad española con tecnologías críticas (de doble uso, claves para el liderazgo y la capacitación industrial, o desarrolladas al amparo de programas y proyectos de particular interés para España) y con el suministro de insumos fundamentales.

Analizando la evolución con respecto a 2023, se aprecia un incremento significativo en las operaciones que afectan a las tecnologías citadas anteriormente y a infraestructuras críticas. Por otro lado, el resto de los sectores han tenido menor protagonismo en 2024 en comparación con 2023.

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.

Figura 7. Aplicación del artículo 7 bis de la Ley 19/2003, de 4 de julio



% peso sobre el total de sectores

Fuente: Estadísticas propias de la S.G. de Inversiones Exteriores.

III. CONCLUSIÓN

El control de inversiones está respondiendo a la necesidad de proteger y garantizar la seguridad de la economía española, logrando un equilibrio eficaz entre la protección de la seguridad, el orden y la salud públicos y la atracción de inversión extranjera directa como motor de crecimiento y empleo.

Además, su respuesta está siendo cada vez más eficiente, ampliando el grado de protección a la vez que se reducen las cargas burocráticas y los costes del mecanismo para los interesados. Prueba de ello es que, desde la entrada en vigor del mecanismo se han recortado los plazos de resolución – de 84 días naturales en 2023 a 72 en 2024, que bajan a 65 días para el grueso de las operaciones. También se ha mejorado la colaboración interministerial y se ha avanzado en la interpretación de la Ley, la predictibilidad del procedimiento y la comunicación.

Estos avances continuarán en el futuro. El mecanismo de control de inversiones tendrá que seguir avanzando para adaptarse a las tendencias internacionales, especialmente europeas, y para acoger cuantas mejoras sean posibles a nivel nacional. Así, el sistema tendrá que enfrentarse en los próximos años a la reforma del Reglamento Europeo de Inversiones, si bien, dado que el sistema español es ya uno de los más avanzados a nivel europeo, España está muy bien situada ante este cambio legislativo.

En definitiva, España cuenta con un sistema sólido y en constante evolución, capaz de garantizar su seguridad y autonomía sin renunciar a su atractivo como destino de inversión.

72

días de media para
resolver

167

solicitudes atendidas

*España cuenta con un **sistema sólido** y en constante evolución, capaz de garantizar su seguridad y autonomía sin renunciar a su atractivo como destino de inversión.*

