

ANÁLISIS



Derecho de la Unión Europea

Nuevo reglamento de la Unión Europea sobre el control de las inversiones extranjeras en la Unión

El presente documento analiza el Reglamento (UE) 2026/1386 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio, relativo al control de las inversiones extranjeras en la Unión, que deroga el anterior Reglamento (UE) 2019/452. Se examinan las principales novedades del nuevo marco normativo —obligatoriedad de los mecanismos nacionales de control, ampliación del ámbito de aplicación a las inversiones intra-Unión y refuerzo de la cooperación entre los Estados miembros y la Comisión Europea— así como su impacto en el ordenamiento jurídico español y las adaptaciones que habrá de acometer España antes del 17 de enero del 2028.

JUAN IGNACIO ROMERO SÁNCHEZ

Of counsel del Área de Público y Sectores Regulados
de Gómez-Acebo & Pombo

1. Planteamiento

El 17 de junio del 2026 fue aprobado el Reglamento (UE) 2026/1386 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al control de las inversiones extranjeras en la Unión, publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea* el 26 de junio del 2026.

Dicho reglamento deroga el anterior Reglamento (UE) 2019/452 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo, para el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión, que había estado en vigor desde octubre del 2020.

La aprobación del nuevo reglamento es una de las medidas previstas en la Estrategia Europea de Seguridad Económica, publicada en junio del 2023, y responde a diversos factores: por una parte, desde el punto de vista geopolítico, la pandemia de COVID-19, la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania y las crecientes tensiones internacionales han puesto de manifiesto la necesidad de proteger con mayor eficacia los activos críticos de la Unión. Y, por otra, el reglamento anterior evidenció importantes deficiencias en su aplicación práctica, y la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el asunto C-106/22 (*Xella Magyarország*) puso de manifiesto la laguna existente respecto a las inversiones extranjeras canalizadas a través de filiales europeas controladas por inversores de terceros países¹.

Por tanto, el nuevo reglamento introduce, en esencia, tres cambios fundamentales: refuerza el sistema de control de las inversiones extranjeras en la Unión; armoniza criterios, plazos y procedimientos de control en todos los Estados miembros, y mejora la cooperación entre los Estados miembros y la Comisión Europea para la evaluación de riesgos de seguridad y orden público.

2. Principales novedades

El principio general que preside el régimen de las inversiones extranjeras en la Unión Europea es el de apertura y libertad de inversión, consagrado en los artículos 49 y 63 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y en los compromisos internacionales de la Unión, entre los que destacan los contraídos en la Organización Mundial del Comercio. Dicho principio sólo cede cuando existe riesgo para la seguridad o el orden público, y únicamente en la medida en que sea adecuado y necesario para hacer frente a una amenaza real y suficientemente grave.

El nuevo reglamento mantiene este principio de apertura, pero introduce un marco armonizado y obligatorio de control que refuerza significativamente la capacidad de los Estados miembros y de la Comisión para identificar y hacer frente a los riesgos que determinadas inversiones extranjeras pueden suponer para la seguridad o el orden público.

¹ Reglamento (UE) 2026/1386 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio, relativo al control de las inversiones extranjeras en la Unión y por el que se deroga el Reglamento (UE) 2019/452 (DO L, 2026/1386, de 26 de junio), considerandos 5 a 8. Véase asimismo la Comunicación conjunta sobre la Estrategia Europea de Seguridad Económica, JOIN(2023) 20 final, de 20 de junio.

Consecuentemente, como principales novedades pueden señalarse las siguientes:

2.1. *Obligatoriedad de los mecanismos nacionales de control*

El cambio más relevante que introduce el reglamento es la conversión en obligatoria de la existencia de un mecanismo de control en todos los Estados miembros al que se someten las inversiones extranjeras cuyo objetivo sean entidades que operen en un conjunto específico de ámbitos sensibles.

El reglamento derogado se limitaba a permitir que los Estados miembros mantuvieran, modificaran o adoptaran mecanismos de control, sin imponerles esta obligación². Como consecuencia, una parte significativa de las inversiones extranjeras en la Unión se dirigía a Estados miembros que carecían de mecanismos de control, generando alguna vulnerabilidad sistémica que el nuevo marco pretende eliminar. En concreto, el Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo núm. 27/2023 estimó que aproximadamente el 42 % del volumen de inversión extranjera directa (IED) en la Unión correspondía a Estados miembros sin mecanismo de control plenamente aplicable³.

Además de ser obligatorios, los mecanismos nacionales de control deberán cumplir una serie de requisitos mínimos armonizados⁴, entre los que destacan los siguientes:

- Deberán cubrir obligatoriamente las inversiones en empresas activas en los sectores recogidos en el artículo 4, apartado 15, del reglamento.
- Deberán exigir autorización previa a la realización de la inversión en dichos sectores, sin que sea posible cerrar la operación y obtener la autorización con posterioridad.
- Deberán establecer procedimientos adecuados para detectar y prevenir la elusión de los mecanismos de control.
- Deberán publicar un informe anual de actividad con datos agregados y anonimizados sobre las operaciones controladas.

2.2. *Ampliación del ámbito de aplicación: las inversiones intra-Unión sujetas a control extranjero*

El anterior reglamento únicamente cubría las inversiones extranjeras directas procedentes de terceros países, quedando fuera de su ámbito las realizadas por filiales europeas de empresas

² Artículo 3, apartado 1, del Reglamento (UE) 2019/452 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo.

³ Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo núm. 27/2023, citado en el considerando 8 del Reglamento (UE) 2026/1386. Según dicho informe, aproximadamente el 42 % del volumen de inversión extranjera directa en la Unión correspondía a Estados miembros sin mecanismo de control plenamente aplicable.

⁴ Artículo 4 del Reglamento (UE) 2026/1386.

extranjeras. Esta laguna permitía eludir el control mediante la interposición de una entidad establecida en la Unión, pero controlada por un inversor de un tercer país, circunstancia puesta de manifiesto por la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el asunto C-106/22 (*Xella Magyarország*)⁵.

El reglamento corrige esta situación al incluir expresamente en su ámbito de aplicación las denominadas *inversiones intra-Unión*, esto es, aquellas realizadas por filiales europeas de inversores extranjeros cuando dichas filiales estén controladas directa o indirectamente por un inversor de un tercer país y la operación tenga por objeto establecer o mantener un vínculo duradero entre ese inversor y una empresa objetivo de la Unión. Para sustentar jurídicamente esta ampliación, el reglamento incorpora el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (mercado interior) como base jurídica adicional al artículo 207 del mismo tratado (política comercial común)⁶.

El reglamento precisa, asimismo, las operaciones que quedan excluidas de su ámbito de aplicación:

- a) las inversiones de cartera, esto es, la adquisición de valores sin intención de influir en la gestión o el control de la sociedad;
- b) las adquisiciones derivadas de procedimientos de resolución bancaria o de entidades de seguros y contrapartes centrales, dado que la urgencia inherente a dichos procesos es incompatible con los plazos de control;
- c) las reestructuraciones internas de un grupo empresarial que no supongan un cambio en la titularidad real;
- d) las inversiones en proyectos nuevos (*greenfield*), que, si bien entran en el ámbito del reglamento, no están sujetas al requisito de autorización previa, quedando a criterio de cada Estado miembro su inclusión en los mecanismos nacionales de control.

2.3. Sectores sujetos a control obligatorio: ámbito mínimo común

El reglamento establece un ámbito mínimo común de sectores en los que todos los Estados miembros deberán exigir autorización previa. Este ámbito incluye, entre otros, las empresas que desarrollen, produzcan o comercialicen productos de doble uso o bienes militares, las que operen en tecnologías de semiconductores, inteligencia artificial o cuánticas, las activas en materias primas estratégicas, determinadas infraestructuras de los mercados financieros, las empresas que

⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto C-106/22, *Xella Magyarország*. La referencia a este asunto figura en el considerando 7 del Reglamento (UE) 2026/1386.

⁶ Artículo 2, puntos 1 y 7, del Reglamento (UE) 2026/1386. La base jurídica dual (arts. 114 y 207 TFUE) figura en el encabezado del propio reglamento.

gestionan bases de datos electorales o sistemas de votación, y las empresas de sectores como transporte, energía e infraestructuras digitales que sean consideradas esenciales tras una evaluación específica de riesgo⁷.

Los ámbitos tecnológicos pertinentes para las evaluaciones de riesgo figuran en el anexo III del reglamento, que incluye, entre otros, biotecnologías, tecnologías avanzadas de conectivi-

El reglamento introduce una estructura procedimental de doble fase para el control nacional de las inversiones extranjeras

dad, cables submarinos de fibra óptica, tecnologías espaciales, robótica y sistemas autónomos, y tecnologías avanzadas de materiales. Los anexos podrán ser modificados por la Comisión mediante actos delegados, con el fin de adaptarlos a la evolución de las circunstancias relevantes para la seguridad o el orden público de la Unión.

2.4. Procedimiento de control nacional: la estructura de doble fase

El reglamento introduce una estructura procedimental de doble fase para el control nacional de las inversiones extranjeras.

La primera fase consiste en un examen inicial de cuarenta y cinco días naturales durante el cual la autoridad de control determina si la inversión plantea dudas desde el punto de vista de la seguridad o del orden público. Si no las plantea, la inversión es autorizada sin más trámite.

La segunda fase se activa cuando, tras el examen inicial, subsisten dudas sobre el probable efecto de la inversión.

En ella se lleva a cabo una investigación exhaustiva cuyo objeto es determinar si procede autorizar la inversión sin condiciones, autorizarla con medidas de mitigación o prohibirla. La prohibición tiene carácter excepcional y sólo procede cuando las medidas de mitigación disponibles no

sean suficientes para hacer frente al riesgo identificado.

Como garantía procedimental, antes de adoptar una decisión de autorización condicionada, prohibición o anulación, la autoridad de control deberá otorgar a las partes afectadas la oportunidad de dar a conocer eficazmente su opinión.

2.5. El mecanismo europeo de cooperación: notificación, plazos y filtro de riesgo

El reglamento mantiene y refuerza el mecanismo de cooperación entre los Estados miembros y la Comisión introduciendo un sistema de filtro de

⁷ Anexo II del Reglamento (UE) 2026/1386 (proyectos o programas de interés para la Unión).

riesgo que concentra la cooperación europea en las operaciones verdaderamente sensibles.

La notificación al mecanismo es obligatoria cuando la inversión afecte a empresas incluidas en el ámbito mínimo común y concurra alguna de las siguientes condiciones: que el inversor esté bajo control estatal directo o indirecto de un tercer país, que el inversor o sus filiales estén sujetos a sanciones de la Unión Europea o que el inversor haya participado anteriormente en una inversión prohibida o condicionada con medidas de mitigación que hayan sido incumplidas de forma significativa o reiterada. Asimismo, la notificación es obligatoria cuando el Estado miembro comience una investigación exhaustiva y la empresa objetivo esté vinculada a proyectos de interés para la Unión o tenga filiales en otros Estados miembros. En los demás casos, la notificación es voluntaria⁸.

Los plazos del mecanismo son los siguientes: la notificación debe enviarse en el plazo de quince días naturales desde la presentación del expediente para las inversiones de notificación obligatoria ordinaria, y de cuarenta y cinco días naturales para las inversiones en fase de investigación exhaustiva.

Una vez recibida la notificación, los demás Estados miembros disponen de quince días naturales para reservarse el derecho a formular observaciones,

y la Comisión dispone de veinte días naturales para reservarse el derecho a emitir un dictamen. Las observaciones deben enviarse como máximo en el plazo de veinte días naturales desde la notificación (o de quince desde la recepción de información adicional), y los dictámenes de la Comisión en un plazo de treinta días (o veinticinco desde la recepción de información adicional). El Estado miembro receptor no podrá adoptar su decisión de control mientras estén en curso estos plazos.

Como novedad relevante, la Comisión podrá ahora emitir un dictamen dirigido a todos los Estados miembros cuando considere que varias inversiones similares, consideradas conjuntamente, podrían afectar a la seguridad o al orden público de la Unión.

2.6. *El principio comply or explain reforzado*

El reglamento refuerza significativamente el principio de rendición de cuentas de los Estados miembros frente a las observaciones y dictámenes recibidos en el marco del mecanismo de cooperación.

Cuando un Estado miembro receptor reciba observaciones de otros Estados miembros o un dictamen de la Comisión, deberá prestarles la debida consideración. En un plazo de siete días naturales desde que su decisión de control entre en vigor, deberá comunicar a los demás Estados miembros

⁸ Artículos 5, 6, 7, 8 y 11 del Reglamento (UE) 2026/1386.

y a la Comisión la parte dispositiva de dicha decisión y un resumen de sus principales razones indicando en qué medida ha tenido en cuenta las observaciones o el dictamen recibidos y, en su caso, los motivos de su desacuerdo. Si los Estados miembros o la Comisión lo solicitan, el Estado miembro receptor deberá convocar una reunión para debatir la mejor manera de abordar los riesgos detectados. Este mecanismo es considerablemente más exigente que el previsto en el reglamento derogado, donde la obligación de explicarse existía, pero sin plazos concretos ni mecanismo de seguimiento formalizado.

2.7. El procedimiento de propia iniciativa y las operaciones plurinacionales

El reglamento regula con mayor detalle el procedimiento de propia iniciativa, que permite a los Estados miembros y a la Comisión revisar inversiones que no hayan sido notificadas al mecanismo de cooperación durante un plazo de quince meses y hasta un máximo de cinco años desde la realización de la inversión. Este mecanismo tiene una importancia práctica relevante, pues implica que incluso operaciones ya cerradas pueden ser objeto de revisión durante ese periodo, lo que deberá tenerse en cuenta al estructurar las operaciones.

Cuando la misma inversión requiera autorización simultánea en varios Estados miembros, el reglamento establece un régimen específico de operaciones plurinacionales: el inversor deberá presentar las solicitudes en to-

dos los Estados miembros afectados el mismo día y los Estados miembros deberán coordinarse tanto en la notificación al mecanismo como en las decisiones finales velando porque las condiciones que impongan sean compatibles entre sí y aborden adecuadamente los riesgos transfronterizos.

2.8. Los criterios para la evaluación del riesgo

El reglamento establece un conjunto armonizado de criterios que los Estados miembros y la Comisión deben aplicar para determinar si una inversión extranjera tiene probabilidad de afectar negativamente a la seguridad o al orden público. Dichos criterios atienden tanto a las características del objetivo de la inversión —si la operación puede afectar a infraestructuras críticas, a tecnologías críticas, al suministro de insumos fundamentales, a la protección de datos sensibles, a la libertad de los medios de comunicación o a la integridad de los procesos electorales— como a las del propio inversor —si está controlado por el gobierno de un tercer país, si ha incurrido en actividades ilegales o delictivas, si persigue objetivos estratégicos de un tercer país, si está sujeto a sanciones de la Unión Europea, o si tiene una estructura de propiedad opaca—.

2.9. Medidas de mitigación y prohibición de inversiones.

Cuando el Estado miembro receptor concluya que una inversión extranjera es probable que afecte negativamente

a la seguridad o al orden público, deberá adoptar una decisión de control que podrá consistir *a*) en autorizar la inversión condicionada a ciertas medidas de mitigación o *b*) en prohibir u ordenar la anulación de la inversión. La prohibición es excepcional y sólo procede cuando no existan medidas adecuadas para hacer frente al riesgo.

Entre las medidas de mitigación que podrán imponerse figuran, de forma no exhaustiva, las siguientes: cambios en la estructura de gobernanza de la empresa objetivo, modificación de los derechos de voto del inversor, condiciones relativas al acceso a tecnologías o información sensibles, compromisos de suministro, medidas de continuidad de negocio, requisitos de obtención de componentes críticos de proveedores seguros, protocolos de ciberseguridad y la obligación de almacenar y tratar datos específicos dentro de la Unión.

2.10. *Régimen sancionador y obligaciones de cumplimiento*

El reglamento exige que los Estados miembros garanticen que sus autoridades de control estén facultadas para imponer sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias a los inversores que incumplan los requisitos del mecanismo de control.

En particular, constituirán infracciones sancionables la falta de presentación del expediente cuando sea exigible y el incumplimiento de las medidas de mitigación impuestas en una decisión de control.

Asimismo, las autoridades de control deberán estar dotadas de recursos suficientes para supervisar el cumplimiento de las decisiones y detectar su posible elusión. Cuando las medidas de mitigación exijan el cumplimiento por parte de empresas establecidas en otros Estados miembros, los Estados miembros afectados deberán procurar cooperar en el seguimiento y la ejecución de dichas decisiones.

2.11. *Infraestructura digital: portal en línea de la Unión y base de datos segura*

El reglamento prevé la creación de dos herramientas digitales de gran relevancia práctica:

- Por un lado, un sistema seguro y cifrado para el intercambio de información entre los puntos de contacto nacionales y la Comisión, que deberá estar operativo a más tardar el 17 de julio del 2027.
- Por otro lado, un portal en línea de la Unión para la presentación electrónica de expedientes ante las autoridades de control, que se creará a petición de al menos nueve Estados miembros y cuyo uso será obligatorio en los Estados que lo soliciten.

Además, la Comisión creará una base de datos segura con información sobre las inversiones notificadas a través del mecanismo de cooperación y el resultado de las evaluaciones realizadas, disponible para todos los Estados miembros. Esta base de datos permitirá compartir información relevante,

incluidos los casos de incumplimiento significativo o reiterado de medidas de mitigación, lo que refuerza la capacidad de detección de inversores de riesgo.

2.12. Disposiciones transitorias y calendario de aplicación

El reglamento entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el *Diario Oficial*, pero su aplicación general se difiere al 17 de enero del 2028, otorgando a los Estados miembros un periodo de adaptación de dieciocho meses.

No obstante, determinadas disposiciones son de aplicación anticipada desde el 16 de julio del 2026, entre ellas, las relativas a la obligación de notificar los mecanismos nacionales, a la de establecer un sistema seguro y cifrado y una base de datos segura, y a las disposiciones sobre actos delegados y procedimiento del comité.

El reglamento anterior seguirá aplicándose a las inversiones sometidas a control hasta la fecha de aplicación del nuevo reglamento (el 17 de enero del 2028) o que se hubieran realizado con anterioridad a dicha fecha.

El reglamento no se aplicará retroactivamente a inversiones realizadas antes de su fecha de aplicación, y la Comisión evaluará el funcionamiento

del reglamento a más tardar el 17 de enero del 2031, y cada cinco años a partir de entonces.

3. Impacto en España

En España, el control de las inversiones extranjeras directas se encuentra regulado en la Ley 19/2003, de 4 de julio, sobre régimen jurídico de los movimientos de capitales y de las transacciones económicas con el exterior, cuyo régimen fue reforzado mediante la introducción del artículo 7 bis por el Real Decreto Ley 8/2020, de 17 de marzo⁹. Dicho precepto establece la suspensión del régimen de liberalización para las inversiones extranjeras directas que superen el 10 % del capital social de la sociedad española o que determinen la participación efectiva en su gestión o control cuando se realicen en sectores estratégicos o concurren determinadas circunstancias relativas al inversor.

España dispone de un mecanismo de control reforzado desde el 2020, lo que implica que la adaptación al nuevo marco europeo no será tan profunda como en los Estados miembros que carecen de dicho mecanismo. No obstante, será necesario introducir modificaciones relevantes en los siguientes aspectos antes del 17 de enero del 2028, fecha de aplicación del reglamento:

- *Estructura procedimental*: deberá introducirse formalmente la estructura de doble fase, con una primera fase

⁹ Disposición final 4.1 del Real Decreto Ley 8/2020, de 17 de marzo (BOE núm. 73, de 18 de marzo), que introdujo el artículo 7 bis en la Ley 19/2003, de 4 de julio, sobre régimen jurídico de los movimientos de capitales y de las transacciones económicas con el exterior.

de examen inicial de cuarenta y cinco días naturales y una segunda fase de investigación exhaustiva para las operaciones de mayor riesgo.

- *Revisión de operaciones cerradas:* deberá incorporarse expresamente la posibilidad de revisar operaciones ya cerradas durante un plazo de quince meses y hasta cinco años desde su realización.
- *Ampliación sectorial:* previsiblemente deberán ampliarse los sectores sometidos a control para alinearse con el reglamento, en particular los que activan la notificación obligatoria al mecanismo europeo de cooperación.
- *Obligaciones de rendición de cuentas:* deberá adaptarse el régimen nacional para dar cumplimiento a las exigencias del principio *comply or explain* reforzado, con los plazos y el procedimiento de seguimiento que establece el nuevo reglamento.
- *Régimen sancionador:* deberá garantizarse que la normativa española establezca sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias para los supuestos de incumplimiento del mecanismo de control, en particular la falta de presentación de expedientes y el incumplimiento de las medidas de mitigación.
- *Inversiones intra-Unión:* deberá adaptarse el mecanismo nacional para incluir expresamente las inversiones realizadas por filiales europeas de inversores de terceros países, en línea con la ampliación del ámbito de aplicación del reglamento.