

II

(Comunicaciones)

COMUNICACIONES PROCEDENTES DE LAS INSTITUCIONES, ÓRGANOS Y ORGANISMOS DE LA UNIÓN EUROPEA

COMISIÓN EUROPEA

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 ⁽¹⁾

(2022/C 151 I/01)

La Unión Europea está abierta a la inversión extranjera, que resulta esencial para su crecimiento económico, su competitividad, el empleo y la innovación. Muchas empresas europeas están bien integradas en las cadenas de suministro mundiales y es necesario mantenerlas en funcionamiento. La Unión seguirá siendo un destino atractivo para las inversiones extranjeras directas («IED»). Pero esta apertura no es incondicional y debe equilibrarse con los instrumentos adecuados para salvaguardar la seguridad y el orden público en nuestras sociedades.

En respuesta a la agresión militar no provocada e injustificada de Rusia contra Ucrania, apoyada activamente por Bielorrusia, la Unión ha adoptado un amplio y sólido paquete de medidas restrictivas («sanciones») tanto contra Rusia como contra Bielorrusia. Las sanciones contra Rusia están diseñadas para socavar la capacidad del Kremlin de financiar la guerra, imponer claros costes económicos y políticos a los miembros de la élite política rusa responsables de la invasión y reducir su base económica. A la luz del apoyo material de Bielorrusia a la invasión rusa, la Unión ha adoptado nuevas sanciones contra este país. Las sanciones contra Bielorrusia se han diseñado para que tengan un impacto similar.

El Reglamento (UE) 2019/452 ⁽²⁾ (el «Reglamento para el control de las IED») establece un marco esencial a escala de la Unión en el que la Comisión Europea y los Estados miembros pueden coordinar sus acciones en materia de inversiones extranjeras a fin de garantizar la protección de la seguridad y el orden público en caso de que estos se vean amenazados por inversiones extranjeras directas. Los Estados miembros también pueden controlar las inversiones que no entren en el ámbito de aplicación del Reglamento para el control de las IED, siempre que dicho control se lleve a cabo de conformidad con las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de capitales y a la libertad de establecimiento.

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

⁽¹⁾ Reglamento (UE) n.º 833/2014 del Consejo, relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania (DO L 229 de 31.7.2014, p. 1) y sus posteriores modificaciones, y Reglamento (CE) n.º 765/2006 del Consejo, de 18 de mayo de 2006, relativo a la adopción de medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Bielorrusia (DO L 134 de 20.5.2006, p. 1) y sus posteriores modificaciones.

⁽²⁾ 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 L 79 I de 21.3.2019, p. 1).

Además, las sanciones de la Unión son aplicables a cualquier persona en el territorio de la Unión, a cualquier persona jurídica, entidad u organismo, ya se encuentre dentro o fuera del territorio de la Unión, que esté establecido o constituido con arreglo al Derecho de un Estado miembro, y a cualquier persona jurídica, entidad u organismo en relación con cualquier negocio efectuado, en su totalidad o en parte, en la Unión. Por tanto, las medidas restrictivas de la Unión pueden afectar a las inversiones directas de Rusia y Bielorrusia de varias maneras. Por ejemplo, no es legal realizar transacciones comerciales con las personas o entidades designadas, a menos que la legislación las permita de manera excepcional, y los bancos de la Unión deberán inmovilizar los pagos que reciban de cualquier banco ruso designado sujeto a la inmovilización de activos. Estas normas se recogen con más detalle en el anexo de la presente Comunicación.

En sus comunicaciones anteriores, incluida la Comunicación titulada «Revisión de la política comercial - Una política comercial abierta, sostenible y firme» ⁽³⁾, la Comisión instaba a todos los Estados miembros a establecer y aplicar un mecanismo de control de las inversiones extranjeras directas completo para abordar los casos en los que la adquisición o el control de una determinada empresa, infraestructura o tecnología pudiera suponer un riesgo para la seguridad o el orden público en la Unión. En el contexto actual, esto resulta aún más urgente.

Conforme a la actual configuración institucional, la responsabilidad del control de las inversiones extranjeras directas recae en los Estados miembros. Dieciocho de ellos ya disponen de mecanismos nacionales de control ⁽⁴⁾. En el control de las inversiones extranjeras directas se debe tener en cuenta el impacto en la seguridad y el orden público del conjunto de la Unión. Al determinar la probabilidad de que una inversión extranjera directa afecte a la seguridad o al orden público, los Estados miembros también pueden tener en cuenta, especialmente, 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; si el inversor extranjero ya ha participado en actividades que afectan a la seguridad o al orden público en un Estado miembro; o si existe un riesgo grave de que el inversor extranjero ejerza actividades delictivas o ilegales ⁽⁵⁾.

El ámbito de aplicación del Reglamento para el control de las IED está limitado a los casos en que la adquisición de una entidad de la Unión implica inversiones directas por parte de una o varias entidades establecidas fuera del territorio de la Unión. Por el contrario, los casos en los que solo están implicadas inversiones por parte de una o varias entidades establecidas en otro Estado miembro de la Unión no entran en el ámbito de aplicación del Reglamento, excepto por lo que se refiere a las transacciones que forman parte de un sistema de elusión establecido con el objetivo de eludir la aplicación del Reglamento. No obstante, tales inversiones pueden estar sujetas a controles nacionales o a mecanismos nacionales de control, por lo que pueden adoptarse medidas en cumplimiento del Derecho de la Unión y, en particular, de las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de capitales y a la libertad de establecimiento.

En las circunstancias actuales, el riesgo de que las inversiones extranjeras directas por parte de inversores de Rusia o Bielorrusia puedan suponer una amenaza para la seguridad y el orden público es significativamente más elevado. Por tanto, en el marco de las normas aplicables, tales inversiones extranjeras directas deben someterse sistemáticamente a un control y un escrutinio rigurosos. Estos riesgos podrían verse agravados por el volumen de inversiones rusas en la Unión y la intensidad de las relaciones comerciales anteriores entre la Unión y las empresas rusas. Además, debe concederse especial atención a las amenazas que plantean las inversiones de personas o entidades asociadas a los dos gobiernos, controladas por estos o sujetas a su influencia, puesto que estos gobiernos tienen fuertes incentivos para interferir en actividades críticas en la Unión y utilizar su capacidad para controlar o dirigir a los inversores rusos o bielorrusos en la Unión a esos efectos.

A tal fin, la Comisión Europea insta a los Estados miembros a:

- utilizar sistemáticamente sus mecanismos de control para evaluar y prevenir las amenazas relacionadas con las inversiones rusas y bielorrusas, por motivos de seguridad y orden público;
- garantizar una estrecha cooperación entre las autoridades nacionales competentes en materia de sanciones ⁽⁶⁾ y las autoridades competentes en materia de control de las inversiones en el contexto de la aplicación de las sanciones de la Unión, la detección de las infracciones y la imposición de sanciones;
- aplicar plenamente el Reglamento para el control de las IED, en particular mediante la participación activa en el mecanismo de cooperación entre los Estados miembros y entre estos y la Comisión, con objeto de hacer frente a los riesgos en materia de seguridad y orden público relacionados con las inversiones extranjeras directas de Rusia y Bielorrusia;

⁽³⁾ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Revisión de la política comercial - Una política comercial abierta, sostenible y firme» [COM(2021) 66 final].

⁽⁴⁾ La lista completa de los mecanismos nacionales de control, así como los enlaces a la legislación nacional, están disponibles en: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/157946.htm>

⁽⁵⁾ Artículo 4 del Reglamento para el control de las IED.

⁽⁶⁾ La lista de las autoridades nacionales competentes en materia de sanciones está disponible en: <https://www.sanctionsmap.eu/#/main/authorities>

- garantizar el pleno cumplimiento de los requisitos de la Directiva contra el blanqueo de capitales ⁽⁷⁾, a fin de evitar el uso indebido del sistema financiero de la Unión; y
- garantizar una estrecha cooperación entre las autoridades de control de los Estados miembros, las autoridades nacionales competentes en materia de sanciones y los bancos e instituciones nacionales de fomento, así como las instituciones financieras internacionales de las que son accionistas los Estados miembros, con objeto de detectar las inversiones, especialmente de Rusia y Bielorrusia, que podrían afectar a la seguridad y al orden público en la Unión y de facilitar el pleno cumplimiento de las sanciones en las actividades apoyadas por las entidades de inversión pública mencionadas.

Por lo que se refiere a los Estados miembros que actualmente no disponen de un mecanismo de control, o cuyos mecanismos de control no abarcan todas las transacciones de inversión extranjera directa pertinentes, o no permiten el control antes de que se lleve a cabo la inversión, la Comisión les insta a que establezcan con urgencia un mecanismo exhaustivo de control de las inversiones extranjeras directas y a que, entretanto, utilicen otros instrumentos jurídicos adecuados para abordar los casos en los que la adquisición o el control de una empresa, una infraestructura o una tecnología determinadas podrían suponer un riesgo para la seguridad y el orden público en la Unión.

En cuanto a los Estados miembros que están creando un mecanismo de control de este tipo, la Comisión les insta a que aceleren su adopción y preparen su aplicación, entre otras cosas facilitando apoyo con recursos adecuados.

Finalmente, en el anexo de la presente Comunicación se describen asimismo las condiciones para que los Estados miembros puedan imponer restricciones a la libre circulación de capitales y a la libertad de establecimiento. Fuera del marco de la Unión para el control de las inversiones extranjeras directas, se anima encarecidamente a los Estados miembros que han introducido medidas con arreglo a las cuales pueden controlar las inversiones dentro de la Unión para alcanzar, de forma proporcionada, objetivos legítimos de orden público, a que utilicen estos mecanismos, tanto como sea posible, en relación con las inversiones controladas en última instancia por personas o entidades rusas o bielorrusas, con objeto de hacer frente a los riesgos que se ponen de relieve en la presente Comunicación.

(7) Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión (DO L 141 de 5.6.2015, p. 73).

ANEXO

1. Visión general de los activos rusos y bielorrusos en la Unión ⁽¹⁾

1.1. Inversiones rusas en la Unión

A la vista del número de transacciones realizadas entre 2015 y 2021, Rusia fue el undécimo inversor extranjero en la Unión: concentró el 0,9 % (en número) y el 0,7 % (en valor) de las inversiones procedentes de todos los países y territorios no pertenecientes a la Unión. Esto equivale a 643 operaciones por un valor total de 15 000 millones EUR (falta el valor correspondiente al 34 % de las operaciones), incluidas las fusiones y adquisiciones y las inversiones minoritarias o de cartera, así como las inversiones en nuevas instalaciones. Aunque parece que en los últimos años la entrada de inversiones rusas ha sido relativamente limitada, los datos de 2020 indican que alrededor de 17 000 empresas de la Unión están bajo el control de personas o entidades rusas ⁽²⁾ y que estas podrían tener participaciones de control ⁽³⁾ en otras 7 000 empresas y participaciones minoritarias en otras 4 000 empresas ⁽⁴⁾. En muchos casos, las empresas tienen múltiples accionistas rusos, cada uno de ellos con un porcentaje de participación inferior al 50 %, pero, en conjunto, suman más del 50 % del capital de la empresa de la Unión. En el 57,7 % de las empresas de la Unión que se encuentran bajo control o influencia rusos, los activos obran en poder de una persona física; en un 9,7 % de los casos, en poder de una empresa, y en un 1,1 % de los casos, de una autoridad pública o un Estado.

Tabla 1

Número de empresas de la EU-27 bajo influencia o control rusos, detalladas por tipo de entidad de control.

Tipo de entidad de control (propietario último global)	Número de empresas	Porcentaje
Uno o más individuos o familias conocidos	17 510	57,7 %
No disponible	9 204	30,4 %
Empresa corporativa	2 931	9,7 %
Poderes públicos, Estados, Gobiernos	343	1,1 %
Empresa financiera	149	0,5 %
Fondo de inversión y de pensiones / Depositario / Fondo fiduciario / Administrador	83	0,3 %
Banco	81	0,3 %
Fundación / Instituto de investigación	18	0,1 %
Compañía de seguros	1	0,0 %
Empresa de capital inversión	1	0,0 %

Fuente: análisis del JRC, basado en datos de Bureau van Dijk. Cifras basadas en los datos de los balances de 2020. Datos extraídos en marzo de 2022. Cuando se habla de influencia rusa (no de control), la empresa de la Unión puede estar controlada por una entidad de cualquier otro país. Los casos que faltan («no disponible») se refieren a empresas de la Unión bajo influencia rusa que no han notificado ningún accionista mayoritario.

En el 79,9 % de los casos, los activos del Gobierno ruso se encuentran en «empresas corporativas» ⁽⁵⁾ y, en el resto de casos, en bancos u otras instituciones financieras (tabla 2).

⁽¹⁾ A efectos del presente análisis, el término «activos» se refiere a cualquier empresa registrada en la Unión que esté bajo el control o la influencia de un inversor ruso o bielorruso.

⁽²⁾ Las empresas de la Unión son aproximadamente 23 millones [en 2018, último año del que hay datos disponibles, *Eurostat business demography* («Eurostat, demografía empresarial», documento en inglés)].

⁽³⁾ Es lo que ocurre cuando hay múltiples accionistas rusos con una participación agregada superior al 50 % pero ninguno de ellos posee individualmente una participación superior al 50 %.

⁽⁴⁾ Observamos que existen otras 2 000 empresas con un accionista ruso no mayoritario declarado cuyo importe de participación no se ha notificado.

⁽⁵⁾ Esta categoría incluye todas las empresas que no son bancos, empresas financieras ni compañías de seguros.

Tabla 2

Número de empresas de la EU-27 bajo influencia o control del Gobierno ruso, detalladas por tipo de empresa de la Unión controlada.

Tipo de entidad de la empresa de la Unión	Número de empresas	Porcentaje total (%)
Empresas corporativas	262	79,9
Empresa financiera	37	11,3
Banco	17	5,2
Fondo de inversión y de pensiones	11	3,4
Empresa de capital inversión	1	0,3

Fuente: análisis del JRC, basado en datos de Bureau van Dijk. Cifras basadas en los datos de los balances de 2020. Datos extraídos en marzo de 2022.

Los sectores donde el control ruso está más presente son el comercio al por mayor, las actividades inmobiliarias, las actividades profesionales, científicas y técnicas, y las finanzas y seguros. Los sectores donde la influencia rusa está más presente son muy similares: el comercio al por mayor, las actividades inmobiliarias, las actividades profesionales, científicas y técnicas, y la industria manufacturera (tabla 3).

Tabla 3

Número de empresas de la EU-27 bajo influencia o control rusos, detalladas por sector objetivo, 2020

EU-27				
Sector	Control	Influencia		Total
	Número de empresas	Número de empresas	Participación (*)%	Número de empresas
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	137	137	62	274
Industrias extractivas	19	15	28	34
Industria manufacturera	904	883	56	1 787
Energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado	61	45	40	106
Suministro de agua, alcantarillado y gestión de residuos	32	24	56	56
Construcción	744	621	50	1 365
Comercio al por mayor y al por menor	4 530	3 607	63	8 137
Transporte y almacenamiento	666	417	51	1 083
Hostelería	612	675	52	1 287
Información y comunicaciones	763	668	55	1 431
Actividades financieras y de seguros	1 199	625	46	1 824
Actividades inmobiliarias	2 714	2 470	70	5 184
Actividades profesionales, científicas y técnicas	1 721	1 272	60	2 993
Servicios administrativos y auxiliares	886	746	55	1 632
Administración pública y defensa	1	6	35	7
Educación	103	76	56	179

Actividades sanitarias y de servicios sociales	70	56	46	126
Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento	160	170	50	330
Otros servicios	254	245	52	499

Fuente: análisis del JRC, basado en datos de Bureau van Dijk. Cifras basadas en los datos de los balances de 2020. Datos extraídos en marzo de 2022. En caso de que una empresa tenga varios accionistas rusos con participaciones minoritarias, se computa la suma de las participaciones de todos los accionistas rusos de la empresa.

(*) Las cifras que figuran en la tabla son las participaciones medias en las empresas de cada sector. Con arreglo a un enfoque conservador, solo tenemos en cuenta las participaciones en el primer nivel de propiedad (participaciones directas), y no las participaciones de nivel superior, es decir, los accionistas de los accionistas.

1.2. Inversiones bielorrusas en la Unión

Según datos de 2020, alrededor de 1 550 empresas de la Unión están controladas por personas y entidades bielorrusas, que también podrían tener participaciones de control ⁽⁶⁾ en otras 600 empresas y participaciones minoritarias en 400 empresas ⁽⁷⁾. Tal como ocurre con las inversiones rusas, algunas empresas tienen múltiples accionistas minoritarios bielorrusos que poseen conjuntamente más del 50 % del capital de la empresa de la Unión. En el 63,2 % de las empresas de la Unión que se encuentran bajo control o influencia bielorrusos, los activos obran en poder de una persona física; en un 5,1 % de los casos, en poder de una empresa, y en un 0,4 % de los casos, de una autoridad pública o un Estado (tabla 4).

Tabla 4

Número de empresas de la EU-27 bajo influencia o control bielorrusos, detalladas por tipo de entidad de control

Tipo de entidad de control (propietario último global)	Número de empresas	Porcentaje
Uno o más individuos o familias conocidos	1 687	63,18 %
Empresas corporativas	135	5,06 %
Poderes públicos, Estados, Gobiernos	11	0,41 %
Banco	1	0,04 %
Fondo de inversión y de pensiones / Depositario / Fondo fiduciario / Administrador	1	0,04 %
Empresa financiera	1	0,04 %
Fundación / Instituto de investigación	1	0,04 %
No disponible	833	31,20 %

Fuente: análisis del JRC, basado en datos de Bureau van Dijk. Cifras basadas en los datos de los balances de 2020. Datos extraídos en marzo de 2022. Cuando se habla de influencia bielorrusa (no de control), la empresa de la Unión puede estar controlada por una entidad de cualquier otro país. Los casos que faltan («no disponible») se refieren a empresas de la Unión bajo influencia bielorrusa que no han notificado ningún accionista mayoritario.

Los activos en poder del Gobierno bielorruso se concentran principalmente en el sector del comercio al por mayor, tal como se detalla en la tabla 5.

Tabla 5

Número de empresas de la EU-27 controladas por el Estado o autoridades públicas de Bielorrusia, detalladas por sector de la empresa controlada

Sector de actividad de la empresa de la Unión	Número de empresas	Activos totales (millones EUR)
Comercio al por mayor de repuestos y accesorios de vehículos de motor	1	1,49

⁽⁶⁾ Es lo que ocurre cuando hay múltiples accionistas bielorrusos con una participación agregada superior al 50 % pero ninguno de ellos posee individualmente una participación superior al 50 %.

⁽⁷⁾ Observamos que existen otras 100 empresas con un accionista bielorruso no mayoritario declarado cuyo importe de participación no se ha notificado.

Intermediarios del comercio al por mayor	1	No disponible
Intermediarios del comercio de combustibles, minerales, metales y productos químicos industriales	1	2,80
Comercio al por mayor de maquinaria, equipos y suministros agrícolas	2	38,98
Comercio al por mayor de combustibles sólidos, líquidos y gaseosos, y productos similares	2	26,14
Comercio al por mayor de productos químicos	1	4,23
Transporte aéreo	1	No disponible
Transporte aéreo de pasajeros	1	0,22

Fuente: análisis del JRC, basado en datos de Bureau van Dijk. Cifras basadas en los datos de los balances de 2020. Datos extraídos en marzo de 2022.

Los sectores donde el control bielorruso está más presente son el comercio al por mayor, las actividades profesionales, científicas y técnicas, el transporte y almacenamiento, y las actividades inmobiliarias. Los sectores donde la influencia bielorrusa está más presente son muy similares: el comercio al por mayor, las actividades inmobiliarias, las actividades profesionales, científicas y técnicas, y la industria manufacturera (tabla 6).

Tabla 6

Número de empresas de la EU-27 bajo influencia o control bielorrusos, detalladas por sector objetivo, 2020

	Control	Influencia		Total
sector	Número de empresas	Número de empresas	Participación (*)%	Número de empresas
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	7	10	48	17
Industrias extractivas	1	0	No disponible	1
Industria manufacturera	73	100	51	173
Energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado	1	3	53	4
Suministro de agua, alcantarillado y gestión de residuos	4	4	32	8
Construcción	107	76	54	183
Comercio mayorista y minorista	568	377	60	945
Transporte y almacenamiento	122	91	61	213
Hostelería	45	32	46	77
Información y comunicaciones	97	74	55	171
Actividades financieras y de seguros	48	26	51	74
Actividades inmobiliarias	109	108	53	217
Actividades profesionales, científicas y técnicas	141	116	47	257
Servicios administrativos y auxiliares	73	41	55	114
Educación	7	4	75	11
Actividades sanitarias y de servicios sociales	5	7	32	12
Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento	17	5	69	22

Otros servicios	22	22	54	44
-----------------	----	----	----	----

Fuente: análisis del JRC, basado en datos de Bureau van Dijk. Cifras basadas en los datos de los balances de 2020. Datos extraídos en marzo de 2022. En caso de que una empresa tenga varios accionistas bielorrusos con participaciones minoritarias, se computa la suma de las participaciones de todos los accionistas bielorrusos de dicha empresa.

(*) Las cifras que figuran en la tabla son las participaciones medias en las empresas de cada sector. Con arreglo a un enfoque conservador, solo tenemos en cuenta las participaciones en el primer nivel de propiedad (participaciones directas), y no las participaciones de nivel superior, es decir, los accionistas de los accionistas.

2. Efectos de las medidas restrictivas (sanciones) sobre las inversiones extranjeras directas de Rusia y Bielorrusia y diligencia debida de las empresas de la Unión

Las medidas restrictivas de la Unión se aplican, entre otras, a cualquier persona, ya se encuentre dentro o fuera del territorio de la Unión, que sea nacional de un Estado miembro, a cualquier persona jurídica, entidad u organismo, ya se encuentre dentro o fuera del territorio de la Unión, que esté establecido o constituido con arreglo al Derecho de un Estado miembro, y a cualquier persona jurídica, entidad u organismo en relación con cualquier negocio efectuado, en su totalidad o en parte, en la Unión.

Las medidas restrictivas de la Unión pueden afectar a las inversiones extranjeras directas de Rusia y Bielorrusia de varias maneras. Pueden adoptar la forma de listas individualizadas o de medidas sectoriales.

Determinadas personas y entidades rusas y bielorrusas son objeto de restricciones financieras individuales, que incluyen la inmovilización de activos y la prohibición de poner fondos o recursos económicos a disposición, directa o indirectamente, de tales personas y entidades incluidas en la lista.

Las personas o entidades designadas no pueden utilizar sus fondos (es decir, activos y beneficios financieros de cualquier naturaleza) ni sus recursos económicos (activos de cualquier naturaleza) inmovilizados, y en ningún caso se pondrán fondos o recursos económicos a su disposición. Esto significa que los ciudadanos y las empresas de la Unión no deben realizarles pagos ni suministrarles bienes u otros activos. En efecto, no es legal realizar transacciones comerciales con las personas o entidades designadas, a menos que la legislación las permita de manera excepcional.

La Comisión considera que la inmovilización de activos se amplía a los activos de cualquier entidad no designada que sea propiedad o esté bajo el control de una persona o entidad designada, a menos que pueda demostrarse que los activos en cuestión no son realmente propiedad de la persona o entidad designada ni están bajo su control. Del mismo modo, los fondos o recursos económicos no deben ponerse a disposición de una entidad no designada que sea propiedad o esté bajo el control de una persona o entidad designada, a menos que pueda demostrarse que, en la práctica, los fondos o recursos económicos no llegarán a la persona designada ⁽⁸⁾. Los intereses y dividendos se consideran «fondos» que deben inmovilizarse.

Además, los bancos establecidos o constituidos con arreglo al Derecho de un Estado miembro o que ejercen su actividad en la Unión inmovilizarán los pagos recibidos de cualquier persona o entidad designada (sujeta a la inmovilización de activos) que figure en el anexo I del Reglamento (UE) n.º 269/2014 del Consejo. Esto significa que las transferencias procedentes de una persona designada, o las procedentes de una persona no designada pero efectuadas a través de un banco designado ⁽⁹⁾, no se rechazan y que los fondos no se devuelven al remitente, sino que permanecen inmovilizados en el banco de la Unión. Es posible solicitar a la autoridad nacional competente en materia de sanciones la liberación de dichos fondos, por ejemplo con arreglo a la excepción prevista en el Reglamento (UE) n.º 269/2014 del Consejo ⁽¹⁰⁾ en relación con un pago, por parte de una persona o entidad designada, realizado en virtud de un contrato celebrado antes de la fecha de la designación.

La Unión también ha adoptado medidas restrictivas sectoriales. Por ejemplo, algunos bancos rusos y bielorrusos han sido disociados de los servicios especializados de mensajería financiera, en particular de SWIFT, lo que limita enormemente su capacidad para realizar pagos internacionales. Las medidas restrictivas también han limitado las entradas financieras en la Unión desde Rusia y Bielorrusia al prohibir la aceptación de nuevos depósitos de nacionales

⁽⁸⁾ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/200619-opinion-financial-sanctions_es.pdf

⁽⁹⁾ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/190704-opinion-freeze-of-funds_en.pdf

⁽¹⁰⁾ Reglamento (UE) n.º 269/2014 del Consejo, de 17 de marzo de 2014, relativo a la adopción de medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania (DO L 78 de 17.3.2014, p. 6).

o residentes rusos o bielorrusos o de personas jurídicas, entidades u organismos establecidos en Rusia o en Bielorrusia que superen determinados importes, la tenencia de cuentas de clientes rusos y bielorrusos por parte de los depositarios centrales de valores de la Unión, así como la venta de valores denominados en euros a clientes rusos o bielorrusos. Además, se ha prohibido a los operadores de la Unión proporcionar financiación, incluido capital propio, a operadores no pertenecientes a la Unión que sean activos en el sector de la energía ruso. En función del mecanismo de financiación específico previsto, esto puede afectar indirectamente a la inversión extranjera directa en la Unión.

Además, la cesión de tecnología controlada (como los conocimientos o los productos intangibles) a personas extranjeras es un tipo de transferencia intangible de tecnología también conocida como «transacciones asimiladas a exportaciones». El Reglamento (UE) n.º 833/2014 del Consejo y el Reglamento (CE) n.º 765/2006 del Consejo y sus modificaciones posteriores prohíben vender, suministrar, transferir o exportar, directa o indirectamente, determinados productos y tecnología sujetos a las medidas a cualquier persona física o jurídica, entidad u organismo en Rusia y Bielorrusia, o para su utilización en uno u otro país, respectivamente. Los requisitos para el control de la asistencia técnica también amplían el control a los extranjeros que se encuentran en la Unión. Por lo tanto, las empresas deben restringir el acceso del personal ruso y bielorruso a dichos conocimientos o tecnología si estos van a ser usados en Rusia o Bielorrusia.

Queda prohibida la participación consciente y deliberada de las empresas de la Unión en actividades cuyo objeto o efecto sea eludir las restricciones. En todas las situaciones, las empresas de la Unión, y en particular aquellas con partes interesadas de nacionalidad rusa o bielorrusa, deben actuar con la debida diligencia en relación con sus socios comerciales y con el destino final de los fondos o recursos económicos. Esos procedimientos pueden incluir el control, la evaluación del riesgo, la diligencia debida a varios niveles y el seguimiento continuo.

3. **Control, por motivos de seguridad o de orden público, de las inversiones extranjeras directas de Rusia y Bielorrusia en el marco establecido en el Reglamento (UE) 2019/452**

El Reglamento (UE) 2019/452 ⁽¹⁾ (el «Reglamento para el control de las IED») abarca las inversiones extranjeras directas de terceros países, es decir, aquellas inversiones que «establecen o mantienen vínculos duraderos y directos entre inversores de terceros países, incluidas entidades estatales, y empresas que realizan una actividad económica en un Estado miembro» ⁽²⁾.

Los casos que solo implican inversiones de una o varias entidades establecidas en la Unión no entran en el ámbito de aplicación del Reglamento. Estas transacciones podrían entrar en el ámbito de aplicación de las legislaciones nacionales de control de los Estados miembros, dentro de los límites de las disposiciones del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) relativas al derecho de establecimiento y la circulación de capitales. En concreto, el Tratado permite a los Estados miembros mantener las medidas que resulten necesarias por razones de orden público o de seguridad pública, o medidas basadas en razones imperiosas de interés general reconocidas en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. El derecho de los Estados miembros a adoptar medidas de ese tipo que restrinjan la libre circulación de capitales se explica con más detalle en la sección siguiente. La condición de establecimiento en la Unión Europea, es decir, la consideración de empresa de la Unión Europea a efectos del TFUE, se basa, con arreglo a su artículo 54, en la ubicación de la sede social, la administración central o el centro de actividad principal, así como en el ordenamiento jurídico en virtud del cual se constituye la sociedad, pero no en la nacionalidad de sus accionistas. Las inversiones de estas empresas no entran en el ámbito de aplicación del Reglamento para el control de las IED. El Reglamento para el control de las IED establece una excepción a esta norma: las inversiones de entidades de la Unión pueden entrar en el ámbito de aplicación del Reglamento cuando se incluyan en la cláusula antielusión. El Reglamento no define la elusión como tal; sin embargo, en su considerando 10 se especifica que las medidas contra la elusión «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». Por lo tanto, es importante comprobar si el inversor es parte de un régimen de elusión establecido con el resultado objetivo de eludir la aplicación del Reglamento. Algunos inversores extranjeros, por ejemplo, declaran específicamente que el inversor directo es una sociedad de cartera europea que han creado a efectos de la transacción propuesta. Un mecanismo de este tipo podría crearse por razones comerciales legítimas. No obstante, incluso si no hay pruebas de que exista una intención subjetiva de eludir el Reglamento, la falta de actividad económica de la empresa inversora y la capacidad objetiva de los mecanismos para eludir las normas establecidas en el Reglamento son suficientes para crear la presunción de que el mecanismo es artificial. El ejemplo más común de

⁽¹⁾ 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 L 79 I de 21.3.2019, p. 1).

⁽²⁾ Véase el considerando 9 del Reglamento para el control de las IED.

elusión en el sentido del considerando 10 es el caso en que la inversión extranjera en la Unión se canaliza a través de una «sociedad fantasma» o «sociedad ficticia» pura con sede en la Unión, que no tiene ni directa ni indirectamente una actividad económica real, cuyo único objetivo es ser el vehículo jurídico ⁽¹³⁾ para la inversión. La existencia de elusión debe demostrarse caso por caso, teniendo en cuenta las circunstancias específicas de cada uno de ellos y sobre la base de pruebas pertinentes.

El Reglamento para el control de las IED se aplica a todos los sectores de la economía y no está sujeto a umbrales. Con frecuencia, la necesidad de controlar una operación es independiente del valor de la transacción en sí misma. El Reglamento faculta a los Estados miembros para examinar las inversiones dentro de su ámbito de aplicación por motivos de seguridad u orden público, y para adoptar medidas para hacer frente a riesgos específicos.

Los términos «seguridad» y «orden público» no se definen en el Reglamento. No obstante, el artículo 4 del Reglamento especifica los factores que han de tenerse en cuenta a la hora de determinar si una inversión extranjera directa puede afectar a la seguridad y al orden público. Estos factores incluyen los efectos potenciales de la inversión extranjera directa en las infraestructuras críticas, las tecnologías críticas, el suministro de insumos fundamentales, el acceso a información sensible y la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación. Los aspectos relacionados con el inversor también son pertinentes para esa evaluación, por ejemplo, si el inversor extranjero está controlado por un Gobierno. Por ejemplo, a la hora de determinar si una inversión extranjera directa puede afectar a la seguridad o al orden público, los Estados miembros y la Comisión pueden tener en cuenta 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; si el inversor extranjero ya ha participado en actividades que afecten a la seguridad o al orden público en un Estado miembro; o si existe un riesgo grave de que el inversor extranjero ejerza actividades delictivas o ilegales.

Este examen y, cuando sea necesario, la adopción de medidas para prohibir o condicionar una inversión en el ámbito de aplicación del Reglamento por motivos de seguridad u orden público son responsabilidad última de los Estados miembros. La Comisión puede emitir dictámenes en los que recomiende acciones específicas al Estado miembro en el que tenga lugar la inversión, en particular cuando exista el riesgo de que la inversión afecte a la seguridad o al orden público en más de un Estado miembro o a proyectos y programas de interés para la Unión.

En las circunstancias actuales, existe un riesgo significativamente mayor de que las inversiones extranjeras directas de inversores rusos y bielorrusos, en particular las de entidades controladas por el Gobierno, puedan suponer una amenaza para la seguridad y el orden público, ya que es probable que los Gobiernos ruso y bielorruso tengan mayores incentivos para interferir en actividades críticas en la Unión y hacer uso de su capacidad para controlar o dirigir a inversores rusos y bielorrusos en la Unión a esos efectos. Por lo tanto, tales inversiones extranjeras directas deben someterse sistemáticamente a un control y un escrutinio rigurosos con el fin de detectar cualquier posible amenaza.

Si bien el control por parte de los Estados miembros suele llevarse a cabo antes de la realización de la transacción de inversión extranjera directa, el Reglamento para el control de las IED permite a los Estados miembros mantener mecanismos que permitan el control de una transacción de inversión extranjera directa *después de que esta haya sido realizada*. Si un Estado miembro inicia el control formal de una inversión extranjera directa, esta estará sujeta al mecanismo de cooperación, independientemente de si está prevista o de si ya se ha realizado. Además, el mecanismo de cooperación puede iniciarse en un plazo de quince meses a partir de la realización de la inversión, siempre que esta no esté sujeta a control a nivel nacional ⁽¹⁴⁾. Esto puede ocurrir cuando el Estado miembro no disponga de un mecanismo de control o cuando el Estado miembro mantenga un mecanismo de control pero las partes no hayan presentado la transacción específica de inversión extranjera directa para someterla a un control *ex ante*. Esto puede llevar a la adopción de medidas por el Estado miembro en el que se haya efectuado la inversión, incluidas las necesarias medidas de reducción de riesgos.

4. Posibles medidas para restringir las inversiones dentro de los límites previstos por las normas sobre libre circulación de capitales y libertad de establecimiento

El artículo 63 del TFUE establece la libre circulación de capitales no solo dentro de la Unión, sino también entre Estados miembros y terceros países. De manera similar, el artículo 49 del TFUE protege la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro. Ambas disposiciones prohíben todas

⁽¹³⁾ Para abordar el asunto de las sociedades fantasma en la Unión, la Comisión presentó el 22 de diciembre de 2021 una propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas para evitar el uso indebido de sociedades fantasma con fines fiscales y se modifica la Directiva 2011/16/UE [COM(2021) 565 final]. Los Estados miembros pueden inspirarse en las normas de transparencia incluidas en la propuesta en relación con el uso de sociedades fantasma, como las relativas a los ingresos, el personal y los locales.

⁽¹⁴⁾ En la práctica, una inversión extranjera ya realizada (a fecha de marzo de 2022) podría ser objeto de observaciones *ex post* de los Estados miembros o de dictámenes de la Comisión hasta junio de 2023 (quince meses después de la realización de la inversión).

las restricciones a la circulación de capitales, a menos que persigan objetivos legítimos de orden público. Estos objetivos están definidos en el Tratado o en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea como «razones imperiosas de interés general», y no pueden ser de carácter meramente económico ⁽¹⁵⁾.

Los Estados miembros pueden controlar las inversiones que no entren en el ámbito de aplicación del Reglamento (UE) 2019/452, es decir, las inversiones de cartera o las inversiones directas dentro de la Unión, como las controladas en última instancia por entidades rusas o bielorrusas, siempre que dicho control se lleve a cabo de conformidad con el Derecho de la Unión y, en particular, con las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de capitales y a la libertad de establecimiento. Las inversiones de cartera, que no confieren al inversor una influencia efectiva en la gestión y el control de una empresa, también pueden ser relevantes para el orden público o la seguridad pública, dependiendo de las circunstancias.

Los Estados miembros solo pueden invocar razones de orden público y seguridad pública [contempladas en el artículo 65, apartado 1, letra b), del TFUE] para restringir las inversiones en caso de que exista una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad ⁽¹⁶⁾ y de que otras medidas menos restrictivas resulten insuficientes para combatir dicha amenaza.

El Tribunal de Justicia aclaró que el concepto de «seguridad pública», en el sentido del artículo 65, apartado 1, letra b), del TFUE, abarca tanto la seguridad interior como la seguridad exterior del Estado ⁽¹⁷⁾. También pueden adoptarse restricciones a la circulación de capitales para combatir las amenazas a la estabilidad financiera ⁽¹⁸⁾.

En cuanto a la justificación y la proporcionalidad, las restricciones a la circulación de capitales con destino a terceros países y procedentes de ellos pueden basarse en consideraciones diferentes a las de las restricciones a la circulación de capitales dentro de la Unión ⁽¹⁹⁾. Por consiguiente, en virtud del Tratado, pueden admitirse razones adicionales que justifiquen una restricción en el caso de restricciones a transacciones que impliquen a un tercer país.

5. Cumplimiento de las normas contra el blanqueo de capitales

Se insta a los Estados miembros a que garanticen el pleno cumplimiento de los requisitos de la Directiva de la UE contra el blanqueo de capitales ⁽²⁰⁾ para evitar el uso indebido del sistema financiero de la Unión, también en relación con la diligencia debida con respecto al cliente y la cooperación internacional. Además, para garantizar la aplicación efectiva de las sanciones, es necesaria una transparencia efectiva de los titulares reales de las personas y estructuras jurídicas, tal como establece la Directiva contra el blanqueo de capitales.

Dado el contexto actual, esto es aún más importante para mejorar la detección de transacciones y actividades sospechosas y colmar las lagunas utilizadas por los delincuentes para blanquear el producto de actividades ilícitas a través del sistema financiero. Esto está en consonancia con el paquete de lucha contra el blanqueo de capitales adoptado por la Comisión en julio de 2021.

6. Cooperación entre las autoridades nacionales de los Estados miembros competentes en materia de sanciones, las autoridades de control y los bancos e instituciones de fomento, así como las instituciones financieras internacionales pertinentes

Las autoridades de control de los Estados miembros y los bancos e instituciones nacionales de fomento, así como las instituciones financieras internacionales de las que los Estados miembros son accionistas, deben intercambiar información y mantener una estrecha cooperación (a través de los ministerios u organismos de los que dependen dichas instituciones o de sus órganos de gobernanza) a fin de detectar las inversiones extranjeras directas, en particular las procedentes de Rusia y Bielorrusia, que podrían afectar a la seguridad o al orden público de los Estados miembros. Se invita a las autoridades de control de los Estados miembros a concienciar sobre los factores que pueden tenerse en cuenta para determinar si una inversión extranjera directa puede afectar a la seguridad o al orden público.

⁽¹⁵⁾ Asunto C-463/00, Comisión/España, ECLI:EU:C:2003:272, apartado 35.

⁽¹⁶⁾ Véanse el asunto C-54/99, *Église de scientologie*, ECLI:EU:C:2000:124, apartado 17; el asunto C-503/99, Comisión/Bélgica, ECLI:EU:C:2002:328, apartado 47, y el asunto C-463/00, Comisión/España, ECLI:EU:C:2003:272, apartado 72.

⁽¹⁷⁾ Asunto T-315/01, *Kadi/Consejo y Comisión*, ECLI:EU:T:2005:332, apartado 110.

⁽¹⁸⁾ Véase la Declaración de la Comisión sobre los controles de capitales impuestos por las autoridades griegas, de 29 de junio de 2015, disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/STATEMENT_15_5271

⁽¹⁹⁾ Asunto C-446/04, *Test claimants in the FII Group Litigation*, ECLI:EU:C:2006:774, apartado 171.

⁽²⁰⁾ Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión (DO L 141 de 5.6.2015, p. 73).

Garantizar una estrecha cooperación entre las autoridades nacionales competentes en materia de sanciones de los Estados miembros, las autoridades de control, los bancos e instituciones nacionales de fomento, y las instituciones financieras internacionales de las que los Estados miembros son accionistas, incluido el Banco Europeo de Inversiones y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, contribuirá a proteger la seguridad y el orden público de la Unión y facilitará el pleno cumplimiento de las sanciones en las actividades apoyadas por las entidades de inversión pública mencionadas.
