

2025/63

15.1.2025

RECOMENDACIÓN (UE) 2025/63 DE LA COMISIÓN**de 15 de enero de 2025****sobre la revisión de las inversiones salientes en ámbitos tecnológicos críticos para la seguridad económica de la Unión**

LA COMISIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 292,

Considerando lo siguiente:

- (1) La Comisión y el alto representante adoptaron una Comunicación conjunta sobre la Estrategia Europea de Seguridad Económica ⁽¹⁾ («la Estrategia») con el objetivo de establecer un enfoque estratégico global de la seguridad económica.
- (2) La Unión sigue siendo uno de los destinos y de los socios más atractivos para las empresas de ámbito mundial ⁽²⁾, así como una fuente importante de inversión saliente. Continúa manteniendo su compromiso con un entorno abierto a las inversiones. No obstante, en la Estrategia se reconocía que «con el aumento de las tensiones geopolíticas y una integración económica mundial más profunda que nunca, determinados flujos y actividades económicos pueden suponer un riesgo para nuestra seguridad», mientras «los profundos cambios tecnológicos aumentan la intensidad de esta competencia y complican los retos económicos y de seguridad».
- (3) La Estrategia detecta varios retos complejos para la seguridad económica de la Unión y de sus Estados miembros, y pone de manifiesto que dichos retos afectan a los objetivos comerciales, tecnológicos y de seguridad que requieren una respuesta política integrada. Al abordar los riesgos para la seguridad económica, se contribuirá a garantizar que la Unión mantenga su posición como líder tecnológico y sea capaz de promover y defender sus intereses, responder a las presiones geopolíticas y resistir las perturbaciones económicas. La Estrategia se centra en detectar, evaluar y gestionar los riesgos en cuatro categorías: la resiliencia de las cadenas de suministro, los riesgos para la seguridad física y cibernética de las infraestructuras críticas, los riesgos para la seguridad tecnológica y de fugas tecnológicas, y la militarización de las dependencias económicas o coerción económica.
- (4) Es probable que los riesgos causados por las fugas tecnológicas sean especialmente graves en el caso de un conjunto restringido de avances tecnológicos que pueden mejorar las capacidades militares y de inteligencia de agentes que puedan utilizarlos para socavar la paz y la seguridad internacionales. El capital, la experiencia y los conocimientos de la Unión no deben incentivar dichas fugas; también en el contexto de las inversiones salientes de la Unión.
- (5) Con el objetivo de ayudar en sus evaluaciones de los riesgos de fugas tecnológicas vinculados a las inversiones salientes, la Comisión creó en julio de 2023 un grupo de expertos específico sobre inversiones salientes, compuesto por expertos de la Comisión y de los Estados miembros («el grupo de expertos») ⁽³⁾, que ha estado examinado las cuestiones relacionadas con el riesgo de fugas, intencionales o no, de tecnología crítica y conocimientos técnicos de la Unión a terceros países, en el marco de las inversiones salientes.
- (6) Paralelamente, en la Recomendación (UE) 2023/2113 ⁽⁴⁾, sobre ámbitos tecnológicos críticos, la Comisión señaló diez ámbitos tecnológicos con vistas a realizar evaluaciones de riesgos adicionales con los Estados miembros. A raíz de dicha Recomendación, la Comisión ha puesto en marcha evaluaciones de riesgos exhaustivas conjuntamente con los Estados miembros sobre algunos de los ámbitos tecnológicos mencionados en la Recomendación. Los resultados de estas evaluaciones servirán de base para el enfoque de la Unión con respecto a la inversión saliente, que podría seguir evolucionando en conjunto con un conocimiento más exhaustivo de los riesgos.

⁽¹⁾ Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo sobre la Estrategia Europea de Seguridad Económica [JOIN(2023) 20 final].

⁽²⁾ Téngase en cuenta que los términos «compañía», «empresa», «negocio» y «firma» se utilizan indistintamente en la presente Recomendación.

⁽³⁾ Registro de los grupos de expertos de la Comisión, código E03911.

⁽⁴⁾ Recomendación (UE) 2023/2113 de la Comisión, de 3 de octubre de 2023, sobre ámbitos tecnológicos críticos para la seguridad económica de la UE con vistas a realizar evaluaciones de riesgos adicionales conjuntamente con los Estados miembros (DO L, 2023/2113, 11.10.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reco/2023/2113/oj>).

- (7) El trabajo del grupo de expertos ha confirmado que, en la actualidad, los Estados miembros no recopilan sistemáticamente datos sobre cada operación de inversión saliente y no revisan tales inversiones de manera que permitan detectar o evaluar los riesgos para la seguridad. En consecuencia, a fin de mantener un debate político fundamentado y basado en hechos, debe priorizarse la eliminación de la laguna de conocimientos existente mediante una revisión sistemática de las inversiones salientes de la Unión por parte de los Estados miembros.
- (8) Determinar el alcance de las posibles preocupaciones sobre las inversiones salientes plantea varios retos. Entre los retos iniciales se encuentran comprender el alcance y la naturaleza de las inversiones salientes de la Unión, recopilar datos y pruebas pertinentes, y evaluar si crean riesgos colectivos claramente detectables para la seguridad económica o si los agravan. Para abordar estos retos, es necesario obtener información sobre las operaciones individuales pertinentes, la tecnología y los conocimientos técnicos relacionados con ellas y, en su caso, el análisis de los datos sectoriales y las tendencias de inversión. La revisión de cada operación debe proporcionar a los Estados miembros y a la Comisión la información necesaria sobre las inversiones salientes en el conjunto restringido de ámbitos tecnológicos.
- (9) Sobre la base de la información recopilada, la Unión y sus Estados miembros deben evaluar si existen riesgos para la seguridad económica relacionados con las inversiones salientes y detectar posibles lagunas en las políticas vigentes de la UE, también en lo que respecta a los controles en materia de comercio e inversión en relación con la detección y la mitigación de dichos riesgos para la seguridad. Esto debe ayudar a determinar si es necesario obtener una visión más profunda en determinados ámbitos tecnológicos, y a elaborar respuestas proporcionadas y específicas para mitigar los riesgos detectados, ya sea a través de las herramientas existentes o de nuevos instrumentos a nivel nacional o de la Unión.
- (10) Para poner en marcha este proceso, la Comisión publicó a principios de este año un Libro Blanco sobre inversiones salientes ⁽⁷⁾, en el que se describían los trabajos iniciales de la Unión en este ámbito. El objetivo del Libro Blanco consistía en invitar a las partes interesadas a formular observaciones para ayudar a la Comisión a definir el alcance de una posible Recomendación de la Comisión sobre inversiones salientes en estrecha cooperación con los Estados miembros.
- (11) El Libro Blanco contó con el apoyo de una consulta pública para recibir aportaciones y reacciones estructuradas respecto a su enfoque ⁽⁸⁾. Los participantes en esta consulta coincidieron en la necesidad de evaluar los riesgos potenciales relacionados con las inversiones salientes. Por lo tanto, la Comisión mantiene su enfoque gradual con la presente Recomendación y establece un ámbito común para estructurar la revisión y la evaluación de riesgos, mientras que los Estados miembros deben decidir individualmente los detalles de su aplicación en función de sus circunstancias específicas.
- (12) En lo que respecta a los ámbitos tecnológicos señalados en la Recomendación (UE) 2023/2113, y sobre la base del trabajo con el grupo de expertos, las respuestas a la consulta pública y la carga administrativa que supone para los Estados miembros y las empresas, la revisión y la evaluación de riesgos por parte de los Estados miembros deben centrarse en los semiconductores avanzados, la inteligencia artificial y las tecnologías cuánticas, que se han destacado como susceptibles de plantear los riesgos más significativos de fugas tecnológicas a través de la inversión saliente.
- (13) Por lo que respecta al tipo de operaciones de inversión salientes, la revisión debe abarcar una amplia gama de operaciones y excluir las operaciones que presenten poca probabilidad de permitir o facilitar el desarrollo o la transferencia de tecnologías críticas o conocimientos técnicos.
- (14) Por lo que se refiere a la cobertura geográfica, la revisión debe ser «neutra en términos de país» y no excluir, *a priori*, destinos específicos. No obstante, los Estados miembros podrán priorizar sus actividades de revisión sobre la base de los perfiles de riesgo de cada país. Los perfiles de riesgo deben coordinarse con otros Estados miembros y con la Comisión e incluir, cuando proceda, el comportamiento pasado del país de que se trate, incluidas las violaciones de la Carta de las Naciones Unidas.
- (15) La revisión llevada a cabo a raíz de la presente Recomendación también debe determinar si las inversiones salientes de la Unión a terceros países aceleran o aumentan el desarrollo satisfactorio de tecnologías críticas en países que podrían utilizarlas para contrarrestar o superar las capacidades relacionadas con la seguridad de la Unión, sus Estados miembros y otros países, o para socavar la paz y la seguridad internacionales.

⁽⁷⁾ COM(2024) 24 final.

⁽⁸⁾ https://policy.trade.ec.europa.eu/consultations/monitoring-and-risk-assessment-outbound-investment_es.

- (16) El resultado de la evaluación de riesgos que deben llevar a cabo los Estados miembros, con el apoyo de la Comisión, debe permitir una comprensión común de los riesgos, en el marco del grupo de expertos. Los debates en el seno del grupo de expertos constituirán un punto de referencia útil para cualquier opción política adicional y ayudarán a determinar la posible necesidad de medidas de mitigación. La Comisión y los Estados miembros velarán por que la información delicada se comparta, se guarde y, en caso necesario, se clasifique de forma segura para garantizar el nivel de protección necesario.
- (17) La presente Recomendación no prejuzga el resultado de estas evaluaciones de riesgos ni la necesidad de adoptar medidas destinadas a mitigar los riesgos potenciales. Cualquier posible propuesta posterior de medidas de mitigación para proteger la seguridad económica se basará en dichas evaluaciones. Todas las respuestas políticas deben ser proporcionadas y estar orientadas con precisión para hacer frente a los riesgos detectados para cada tipo de inversión o actividad saliente y cada ámbito tecnológico crítico.
- (18) La Comisión anima a los Estados miembros a consultar a las partes interesadas pertinentes, incluidas las empresas, el mundo académico y la sociedad civil, como parte de su actividad de revisión, para obtener una visión completa del entorno de inversión y los riesgos potenciales, y poder actuar en interés de la ciudadanía y los negocios de la Unión.
- (19) La revisión y las evaluaciones de riesgos previstas en la presente Recomendación representan ejercicios limitados en el tiempo para ayudar a elaborar respuestas políticas adecuadas.

HA ADOPTADO LA PRESENTE RECOMENDACIÓN:

1. **Ámbito de las tecnologías que deben revisarse**

Los Estados miembros deben revisar las inversiones salientes en relación con los siguientes ámbitos tecnológicos:

- a) Tecnologías de semiconductores, es decir, cualquier tecnología o conocimientos técnicos relacionados con:
 - i. diseño de circuitos integrados y otros semiconductores ⁽⁷⁾, incluido el núcleo de propiedad intelectual de semiconductores relacionado,
 - ii. programas informáticos de automatización del diseño electrónico para el diseño de circuitos integrados y otros semiconductores, o para el diseño de empaquetado avanzado,
 - iii. fabricación en etapa inicial de circuitos integrados y otros semiconductores,
 - iv. ensamblaje, prueba y empaquetado de circuitos integrados y otros semiconductores, incluidas las placas de circuitos impresos y empaquetado avanzados,
 - v. equipos de fabricación de semiconductores, tanto para la fabricación en etapa inicial como en la etapa de empaquetado, ensamblaje y pruebas de circuitos integrados y otros semiconductores, incluidos el grabado, la deposición, la epitaxia, la litografía, el empaquetado avanzado, las pruebas o las herramientas de metrología,
 - vi. componentes básicos o *software* de los equipos de fabricación de semiconductores,
 - vii. materiales utilizados en la fabricación de circuitos integrados y otros semiconductores, en particular productos químicos especializados, gases nobles, materiales semiconductores, sustratos u obleas.
- b) Tecnologías de inteligencia artificial («IA»), es decir, cualquier tecnología o conocimientos técnicos relacionados con un sistema basado en una máquina diseñado para funcionar con distintos niveles de autonomía, que pueda mostrar capacidad de adaptación tras su implantación y que, para objetivos explícitos o implícitos, infiera, a partir de la información de entrada que recibe, la manera de generar información de salida como predicciones, contenidos, recomendaciones o decisiones, que pueda influir en entornos físicos o virtuales («sistema de IA»), y que se utilizan para las siguientes aplicaciones:
 - i. sistemas de IA generativa entrenados que utilizan más de 10²⁵ flops (operaciones de coma flotante por segundo),
 - ii. sistemas de IA generativa entrenados en gran medida sobre datos biológicos o genómicos, o diseñados para utilizarse en un contexto biotecnológico, espacial o de defensa.

⁽⁷⁾ El concepto de «circuitos integrados y otros semiconductores» incluye, entre otros, los microprocesadores, los procesadores gráficos, los microcontroladores, los chips lógicos, los chips de memoria, los chips de radiofrecuencia, los chips fotónicos, los chips analógicos, los chips cuánticos, los semiconductores ópticos, los semiconductores de potencia, los semiconductores discretos y los sensores o microsistemas.

- c) Tecnologías de cuánticas, es decir, cualquier tecnología o conocimientos técnicos relacionados con:
 - i. computación cuántica,
 - ii. comunicaciones cuánticas,
 - iii. detección cuántica.

2. **Ámbito de las operaciones que deben revisarse**

Los Estados miembros deben revisar las inversiones salientes ⁽⁸⁾ realizadas por personas físicas o jurídicas que residan o estén establecidas en la Unión («inversores de la UE») para llevar a cabo una actividad económica relacionada con un ámbito tecnológico definido en el punto 1 en un tercer país, como:

- a) la adquisición de una sociedad o de una participación en una empresa que permita una participación eficaz en la gestión o el control de la empresa («adquisición»),
- b) la absorción por una empresa de una o varias empresas o la combinación de dos o más de ellas para formar una nueva empresa («fusión»),
- c) la transferencia de activos materiales o inmateriales a raíz de un acuerdo contractual, incluidos la propiedad intelectual o los conocimientos técnicos específicos, necesarios para el establecimiento o el mantenimiento de una actividad económica cuando constituyen una parte identificable de las operaciones comerciales de una empresa, con exclusión de la transferencia de productos individuales o *software* de doble uso sujetos al Reglamento (UE) 2021/821 del Parlamento Europeo y el Consejo ⁽⁹⁾ sobre productos de doble uso que no formen parte de otros bienes o servicios más amplios («transferencia de activos»),
- d) el establecimiento por primera vez de una empresa, incluida la creación de una filial, una sucursal o iniciativas similares («inversión en proyectos nuevos»),
- e) el establecimiento o la inversión en una empresa que combine los recursos para lograr un objetivo empresarial conjunto con otra persona («empresa en participación»),
- f) la aportación de capital, vinculada a ciertas ventajas inmateriales, como la asistencia de gestión, el acceso a las redes de inversión y talento, el acceso al mercado y un mejor acceso a la financiación adicional («capital riesgo»), si el inversor de la UE cuenta con los conocimientos especializados o ha invertido previamente en firmas que disponen de cualquiera de los tres ámbitos tecnológicos señalados en el punto 1 o los desarrollan.

La revisión debe excluir las inversiones no dominantes que se limiten a buscar un rendimiento del capital invertido.

La revisión también debe abarcar las inversiones indirectas realizadas por un inversor de la UE, como las inversiones realizadas a través de una entidad de un tercer país que se utilice como vehículo de inversión, a través de una filial existente o en el contexto de una empresa en participación existente con una empresa procedente de un tercer país o situada en él. Esto incluye la transferencia gradual de activos a lo largo del tiempo, pero realizada durante el período de revisión, y las inversiones destinadas a incumplir o eludir los controles existentes en materia de comercio e inversión relacionados con la seguridad (así como las disposiciones individuales específicas), incluidas las medidas restrictivas de la Unión con arreglo al artículo 215 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

La revisión debe abarcar tanto las operaciones nuevas como las que están en curso, así como las operaciones completadas desde el 1 de enero de 2021; no obstante, en los casos en que los Estados miembros detecten operaciones que susciten especial preocupación, también puede abarcar actividades anteriores a esa fecha.

3. **Herramientas de revisión e intercambio con las partes interesadas**

- a) Los Estados miembros deben establecer un sistema adecuado de revisión que permita facilitar el suministro voluntario u obligatorio de información relativa a las operaciones. Deben considerar la posibilidad de adaptar los mecanismos existentes a efectos de las actividades de revisión establecidas en la presente Recomendación.
- b) Se anima a los Estados miembros a consultar a las partes interesadas pertinentes, incluidos los negocios, el mundo académico y la sociedad civil, como parte de su actividad de revisión.

⁽⁸⁾ El término «inversión» no incluye actividades tales como el préstamo bancario, la compensación, el envío de pagos, la suscripción, los servicios de calificación de deuda, el corretaje preferencial, la custodia mundial, la investigación o el análisis en materia de capital ni otros servicios secundarios de una operación.

⁽⁹⁾ Reglamento (UE) 2021/821 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2021, por el que se establece un régimen de la Unión de control de las exportaciones, el corretaje, la asistencia técnica, el tránsito y la transferencia de productos de doble uso (DO L 206 de 11.6.2021, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/821/oj>).

4. Información que debe recopilarse

- a) Los Estados miembros deben recopilar información suficiente para evaluar los riesgos que puedan derivarse de las diferentes operaciones y actividades, así como de las entidades implicadas.
- b) La información contemplada en la letra a) debe incluir lo siguiente:
 - i. las partes de la operación de inversión, incluido el lugar de constitución de las personas jurídicas y (sobre la base de la información de que disponga el Estado miembro) el propietario final de las partes implicadas en la operación y su país de origen,
 - ii. el tipo de inversión y el valor aproximado de esta, incluida la parte de participación en el capital adquirida (en caso de adquisición) y los correspondientes derechos de voto y de toma de decisiones,
 - iii. los productos, los servicios y las tecnologías afectados por la inversión,
 - iv. cualquier acuerdo contractual en materia de investigación y desarrollo, concesión de licencias de propiedad intelectual y desplazamiento de personal clave en el marco de la inversión,
 - v. la fecha prevista para la realización de la inversión o la fecha en la que esta se ha realizado,
 - vi. información sobre operaciones anteriores y anunciadas, realizadas por las partes de la operación de inversión,
 - vii. información sobre la financiación pública facilitada a la entidad inversora por la UE o un Estado miembro relacionada específicamente con los ámbitos tecnológicos en cuestión.
- c) Todos los datos recogidos deben protegerse adecuadamente y, en caso necesario, clasificarse antes de compartirlos con la Comisión o con otros Estados miembros.

5. Evaluación del riesgo

Para cada operación revisada, los Estados miembros, con el apoyo de la Comisión, deben llevar a cabo la evaluación de riesgos establecida en este punto para determinar la presencia o ausencia de riesgos para la seguridad económica.

- a) La evaluación de riesgos debe constar de una evaluación cualitativa caso por caso de las operaciones y actividades, priorizando aquellas que cuenten con el mayor y más probable impacto potencial en la seguridad económica, y también debe incluir, cuando proceda, la participación de la compañía en proyectos o programas de la UE.
- b) La evaluación de riesgos debe detectar los elementos de riesgo y las posibles vulnerabilidades, en particular en lo que respecta a las fugas tecnológicas, como los principales tipos de amenazas y agentes de riesgo, así como cualquier factor geopolítico, como los patrones históricos de adquisición de tecnología, que sean pertinentes para evaluar la probabilidad de que haya impactos negativos en la seguridad económica.
- c) La evaluación de riesgos debe tener en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos:
 - i. el contexto de la operación,
 - ii. el nivel de madurez actual de la tecnología,
 - iii. la disponibilidad de la tecnología en el país al que se destina la inversión,
 - iv. la cadena de valor y la cadena de suministro de la tecnología en cuestión,
 - v. la evolución de los riesgos, así como los casos de uso y los avances tecnológicos pertinentes,
 - vi. la interconectividad mundial del ecosistema de la tecnología crítica de que se trate, incluidas las actividades de investigación,
 - vii. cuando sea específicamente pertinente para los ámbitos tecnológicos, la participación de la compañía en proyectos o programas de la UE.
- d) Los Estados miembros deben seguir una metodología común que se desarrolle con la Comisión en el marco del grupo de expertos.

6. **Presentación de informes a la Comisión y a los demás Estados miembros**

En el marco del grupo de expertos, los Estados miembros deben intercambiar información periódicamente sobre los avances de la revisión y facilitar a la Comisión información actualizada sobre los avances de sus trabajos a más tardar el 15 de julio de 2025. A más tardar el 30 de junio de 2026, los Estados miembros deben presentar a la Comisión y a los demás Estados miembros un informe exhaustivo sobre la aplicación de la presente Recomendación, que incluya el resultado de la revisión y la evaluación de riesgos.

Si se detectan riesgos, los Estados miembros deben facilitar a la Comisión detalles sobre las combinaciones de factores de riesgo que caracterizan las inversiones salientes susceptibles de incidir sobre la seguridad económica.

Durante este período, los Estados miembros y la Comisión deben seguir intercambiando información de conformidad con el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽¹⁰⁾, las normas de seguridad para la protección de la información clasificada de la UE ⁽¹¹⁾ (cuando proceda) y las evaluaciones en el marco del grupo de expertos, incluida la información sobre las operaciones individuales que estén revisando los Estados miembros a efectos de la evaluación de riesgos a que se refiere el punto 5.

7. **Conclusiones de la revisión**

Sobre la base de la información compartida en el informe a que se refiere el punto 6, los Estados miembros y la Comisión deben deliberar sobre el resultado de este ejercicio para lograr una comprensión común de los riesgos en el grupo de expertos.

8. **Autoridades de los Estados miembros**

Los Estados miembros deben designar un punto de contacto único que sea responsable de las comunicaciones relativas a cualquier acción de seguimiento de la presente Recomendación. Cuando proceda, deben designar una o varias autoridades nacionales responsables de la revisión recomendada de las operaciones de inversión salientes y garantizar que, cuando sea posible, dichas autoridades nacionales apliquen los instrumentos existentes, incluidos los controles de las exportaciones de productos de doble uso, para contrarrestar cualquier riesgo que hayan detectado en la revisión objeto de la presente Recomendación. Deben comunicar a la Comisión los detalles de los puntos de contacto únicos y de las autoridades designadas a más tardar el 15 de marzo de 2025.

Hecho en Bruselas, el 15 de enero de 2025.

Por la Comisión
Maroš ŠEFČOVIČ
Miembro de la Comisión

⁽¹⁰⁾ Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (DO L 119 de 4.5.2016, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>).

⁽¹¹⁾ Decisión (UE, Euratom) 2015/444 de la Comisión, de 13 de marzo de 2015, sobre las normas de seguridad para la protección de la información clasificada de la UE (DO L 72 de 17.3.2015, p. 53, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2015/444/oj>).