



## Choque de trenes: El Gobierno frena la compra de Talgo

Omar Rodrigo Rojas Escobar

Letrado del Ilustre Colegio de la Abogacía de Barcelona

1. La noticia de la que trae causa la presente nota legal versa en la decisión del Gobierno de Pedro Sánchez, adoptada por el Consejo de Ministros el pasado 27 de agosto de 2024, de denegar la autorización de la ejecución de la oferta de adquisición pública (OPA) para la adquisición del 100% de las acciones de la empresa Talgo S.A. (en lo sucesivo, "Talgo"), por parte del grupo húngaro Ganz MaVag Europe (en adelante, "Magyar Vagon"). El grupo magiar está representado por el Sr. András Tombor, hombre fuerte del presidente de Hungría, Viktor Orbán, cuyas relaciones con Vladimir Putin son bien conocidas. Mediante una comunicación oficial, el Gobierno español resuelve no autorizar la operación por *«motivo de protección de los intereses estratégicos y de la seguridad nacional de España»* (1). En dicha comunicación, apuntala asimismo el Ejecutivo que: *«La no autorización de la operación se produce en aplicación de la normativa española vigente en materia de control de inversiones exteriores y con pleno respeto al Derecho comunitario y las competencias de la Unión Europea sobre inversiones extranjeras directas, protección del mercado interior y la libre circulación de capitales»* (2). Por otro lado, el Gobierno califica el "expediente Talgo" como información clasificada para ocultar los detalles del veto (3).

Talgo es una compañía ferroviaria fundada en 1942 y que actualmente tiene su sede principal en el municipio madrileño de Las Rozas. Es conocida por fabricar y comercializar trenes para distribuirlos en España a través del que ha sido su mayor cliente, Renfe. No obstante, también ha exportado material a otros países como Estados Unidos, Alemania, Kazajistán, Uzbekistán y Arabia Saudí, donde suministró en 2015 seis trenes de alta velocidad para cubrir el tramo de casi 500 kilómetros entre las ciudades de Riad y Damman, al oeste del país (4). Talgo tiene el 35% aproximadamente de la cuota de mercado (5). En este contexto, se alcanza a comprender el interés de los magiares en una de nuestras más icónicas empresas españolas. Por ello, Magyar Vagon ha anunciado que tomará "todas las acciones legales a su alcance" para defender la OPA rechazada por el Gobierno (6).

Expuesto lo precedente, varios serían los hechos relevantes a destacar. En primer lugar, la oferta de adquisición pública a que se hace referencia quedaría *prima facie* comprendida dentro la libre circulación de capitales. En segundo término, respecto de los motivos señalados por el Gobierno español, concernientes a «*la protección de los intereses estratégicos y de la seguridad nacional de España*», se hace notar la invocación de la cláusula de «seguridad pública y orden público», una de las razones imperiosas de interés general que permite excepcionar el ejercicio de las libertades fundamentales de la Unión. Por último, Talgo tiene una presencia sustancial en un sector, que, a su vez, es fundamental para la economía española. Por lo tanto, siendo cuestión pacífica el interés estratégico de Talgo, más dudas plantea, sin embargo, las razones de seguridad pública alegadas por el Gobierno de Sánchez para denegar la autorización de la operación restringiendo, en su consecuencia, el ejercicio de una libertad fundamental de la Unión.

2. Sentado lo anterior, respecto de la excepción relativa a la «seguridad pública y orden público», será menester, con carácter previo, dilucidar su contenido, así como su extensión y límites, a fin de deducir si, y en qué medida, la medida adoptada por el Ejecutivo español es compatible con el Derecho de la Unión. Empero, antes de dar respuesta a estos interrogantes, es menester identificar los instrumentos jurídicos que resultan de aplicación al caso concreto. A este respecto, es aplicable, por un lado, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, “TFUE”), arts. 63-66, y, por otro lado, la Ley 19/2003, de 4 de julio, sobre régimen jurídico de los movimientos de capitales y de las transacciones económicas con el exterior (en lo sucesivo, “Ley de Movimientos de Capital e Inversiones Exteriores”).

Primeramente, es preciso ubicar el fundamento de la excepción que nos ocupa. A este respecto, con arreglo a lo dispuesto en el art. 63, apartado 1, del TFUE, en relación con su art. 65, apartado 1, letra b), se reconoce el principio de liberalización total de los movimientos de capital, sin perjuicio del derecho de los Estados miembros de «*adoptar las medidas necesarias para impedir las infracciones a su Derecho y normativas nacionales, en particular en materia fiscal y de supervisión prudencial de entidades financieras, establecer procedimientos de declaración de movimientos de capitales a efectos de información administrativa o estadística o tomar medidas justificadas por razones de orden público o de seguridad pública.*». Sin embargo, ni la literalidad ni la sistemática del Tratado permiten colegir elementos de juicio que permitan determinar el significado que debe atribuírsele al concepto «seguridad pública y orden público». La respuesta, conforme a la doctrina del TJUE, debe ser hallada en los derechos nacionales. Efectivamente, con relación a este particular, señaló el Tribunal de Justicia, en su sentencia de 28 de octubre de 1976, que los Estados miembros «*gozan de libertad para definir las exigencias del orden público de conformidad con sus necesidades nacionales*» (sentencia de 28 de octubre de 1976, C-36/75, asunto *Rutili*, apartado 26) (7). En consecuencia, el derecho interno de los Estados miembros determina el significado que debe atribuirse al concepto «seguridad pública y orden público».

No obstante, esta potestad de los Estados miembros para determinar el contenido del concepto no es una remisión en blanco. Antes bien, queda sometida a unos determinados límites. Así, conforme a su consolidada doctrina, el Tribunal de Justicia ha modulado dicha potestad mediante dos de los principios jurídicos clásicos que vertebran el Derecho de la

Unión. En primer lugar, en la medida en que la cláusula de la «seguridad pública y orden público» constituye una excepción al ejercicio de una libertad fundamental, debe ser interpretada en sentido estricto. En este sentido, el Tribunal de Justicia tuvo oportunidad de pronunciarse en un caso similar, dictaminando a este respecto que los Estados miembros no pueden «[...] *determinar unilateralmente su alcance sin control por parte de las Instituciones de la Comunidad* (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de octubre de 1975, *Rutili*, 36/75, Rec. p. 1219, apartados 26 y 27). Por tanto, el orden público y la seguridad pública **sólo pueden invocarse en caso de que exista una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad** (véanse, en este sentido, las sentencias *Rutili*, antes citada, apartado 28, y de 19 de enero de 1999, *Calfa*, C-348/96, Rec. p. I-11, apartado 21). Por otra parte, no se puede alterar la función propia de dichas razones para servir, en realidad, a fines puramente económicos (véase, en este sentido, la sentencia *Rutili*, antes citada, apartado 30) [...] » (sentencia de 14 de marzo de 2000, C-54/99, asunto *Association Église de scientologie de Paris*, apartado 17) (8). A mayor abundamiento, todo lo anterior se reproduce, *a fortiori*, con respecto a aquellos supuestos cuya amenaza de que se trate tenga carácter potencial, pronunciándose el TJUE como sigue: «*Por lo demás, aun suponiendo que, en contra de lo que resulta de la jurisprudencia citada en el apartado 91 de la presente sentencia, haya podido aceptarse una amenaza que, sin ser real ni actual, sea potencial, tal amenaza solo podría justificar la adopción de medidas correspondientes a su naturaleza y a su gravedad, teniendo en cuenta la exigencia de interpretación estricta recordada en dicho apartado. [...]*» (sentencia de 18 de junio de 2020, C-78/18, asunto *Comisión/Suecia*, apartado 94) (9). Consecuentemente, únicamente en aquellos supuestos excepcionales, en los que, por la naturaleza de la amenaza y los efectos que se derivan o podrían derivarse sobre el interés jurídico protegido, pueda existir un peligro «real y suficientemente grave» para la sociedad, cabría admitir dicha excepción al ejercicio de una libertad fundamental de la Unión.

En segundo término, por lo que al segundo principio se refiere, a saber, el principio de proporcionalidad, conforme a la consolidada jurisprudencia del TJUE «*las medidas restrictivas de la libre circulación de capitales sólo pueden estar justificadas por razones de orden público o de seguridad pública si son necesarias para la protección de los intereses que pretenden garantizar y sólo si dichos objetivos no pueden alcanzarse con medidas menos restrictivas* (véase, en este sentido, la sentencia *Sanz de Lera y otros*, antes citada, apartado 23).» (sentencia de 14 de marzo de 2000, C-54/99, asunto *Association Église de scientologie de Paris*, apartado 18) (10). Por consiguiente, la medida de que se trate no solo debe resultar idónea para alcanzar el objetivo perseguido, sino que también, en atención a las posibles medidas alternativas o existentes, no sería posible alcanzar el mismo resultado sin restricciones o con medidas menos restrictivas.

Concretamente, en su reiterada jurisprudencia el Tribunal de Justicia ha señalado que, en el marco de las relaciones entre Estados miembros, el sometimiento de una operación de movimientos de capital a una autorización previa resulta una medida desproporcionada, toda vez que «*Dicha exigencia equivaldría a someter el ejercicio de la libre circulación de capitales a la discrecionalidad de la Administración y, por este motivo, podría hacer que esta libertad fuera ilusoria*» (sentencia de 23 de febrero de 1995, C-358/93 y C-416/93, asunto *Bordessa*, apartado 25) (11); siendo que una declaración informativa previa sí respetaría, sin embargo, el principio de proporcionalidad, por cuanto

«De esta forma, contrariamente a la autorización previa, **tal sistema de declaración no suspendería la operación de que se trate, permitiendo, sin embargo, que las autoridades nacionales realicen un control efectivo para impedir las infracciones a sus leyes y reglamentos.**» (sentencia de 14 de diciembre de 1995, C-163/94, C-165/94 y C-250/94, asunto *Sanz de Lera*, apartados 27 y 28) (12). Por tanto, en el marco de una operación de movimiento de capital, una declaración previa u otra obligación informativa similar resultaría una medida proporcionada y, en consecuencia, compatible con el Derecho de la Unión.

3. Finalmente, procede analizar la incidencia de estos principios jurídicos explicitados sobre el caso particular. Ciertamente, resulta una empresa harto difícil realizar valoraciones categóricas. Máxime teniendo en cuenta que la información completa, contenida en el “expediente Talgo”, está calificada como clasificada. No obstante, lo antedicho no es óbice para poder realizar algunas reflexiones, a la luz de la jurisprudencia antes citada.

Primeramente, respecto del argumento del Ejecutivo español para no autorizar la OPA, invocando «la protección de los intereses estratégicos y de la seguridad nacional de España», si bien es cierto que corresponde al Estado español definir los contornos y el contenido del susodicho concepto, tampoco lo es menos que aquél no puede sustraerse de los límites establecidos por el Derecho de la Unión. Descendiendo a detalles, aunque la Rusia de Putin es *in abstracto* una amenaza real y cierta, es preciso determinar *in casu* no solo la existencia y la naturaleza de la (supuesta) relación triangular Putin-Orbán-Tombor, sino también de qué forma concreta la misma puede atentar gravemente contra «la seguridad pública y el orden público» español. Por tanto, no ha lugar a meras invocaciones genéricas y/o hipotéticas, desprovistas de un mínimo sustento fáctico, siendo que, de asumir una argumentación en tales términos, ello tendría como corolario dejar vacío de contenido el principio de interpretación estricta en lo que atañe a las restricciones al ejercicio de las libertades fundamentales de la Unión y, consecuentemente, el TFUE quedaría desprovisto de su efecto útil y comprometido el principio de primacía del Derecho de la Unión.

De otra parte, en lo concerniente a la proporcionalidad de la medida del Gobierno español, salvo mejor opinión, cabe entender que existen otras medidas menos restrictivas para alcanzar «la protección de los intereses estratégicos y de la seguridad nacional de España». Como, verbigracia, constreñirse únicamente a las obligaciones de información, preceptuadas en el art. 3 de la Ley de Movimientos de Capital e Inversiones Exteriores (13), sin perjuicio de las adaptaciones que en su caso deban ser realizadas para ajustarse al estándar europeo fijado en los asuntos *Bordessa* y *Sanz de Lera*, en conjunción con la Expropiación Forzosa, contemplada en la Ley de 16 de diciembre de 1954 y el Decreto de 26 de abril de 1957, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa (14). Por cuanto esta obligación de información resultaría una medida proporcionada. Asimismo, si con arreglo a la información ulterior revelada y/o hechos posteriores se llegasen a dar determinadas circunstancias específicas, el Ejecutivo español siempre podría iniciar el procedimiento expropiatorio de la empresa Talgo, a fin de garantizar «la protección de los intereses estratégicos y de la seguridad nacional de España», todo lo cual permitiría cohonstar los intereses en juego sin necesidad de

recurrir a una medida tan restrictiva como es la autorización previa.

En este contexto, el veto del Gobierno español arroja serias dudas sobre su compatibilidad con el Derecho de la Unión. Como ha sido señalado, Magyar Vagon ha anunciado que tomará "todas las acciones legales a su alcance". La respuesta de los tribunales, por tanto, despejará los interrogantes planteados.

## CITAS

**1 y 2.** “El Gobierno acuerda no autorizar la inversión extranjera en Talgo por Ganz MagVag Europe”. **Vid.** <https://portal.mineco.gob.es/es-es/comunicacion/Paginas/Talgo.aspx>

**3.** “Moncloa rechaza explicar el veto a la opa a Talgo por ser “información clasificada”. **Vid.** <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/12963155/08/24/moncloa-rechaza-explicar-el-veto-a-la-opa-a-talgo-por-ser-informacion-clasificada.html>

DOCTRINA TEDH. En relación con la motivación de las resoluciones y la exhibición de los elementos probatorios en el contexto del procedimiento, en particular, en aquellos casos excepcionales concernientes a la existencia de restricciones al acceso de determinada información o documentación por motivos de seguridad pública u orden público, y su incidencia en el art. 6, relativo al Derecho a un proceso equitativo, del Convenio Europeo de Derechos Humanos, véase al respecto: Sentencia 28901/95 CASOS ROWE Y DAVIS, JASPER Y FITT CONTRA REINO UNIDO Artículo 6.1 (Derecho a un proceso equitativo), del TEDH, apartados 62 a 66.

**4.** “Compra fallida de Talgo: ¿qué puede ocurrir ahora tras el rechazo del Gobierno a la opa de Magyar Vagon?”. **Vid.** <https://www.rtve.es/noticias/20240828/talgo-veto-gobierno-opa-magyar-vagon-claves-consecuencias/16229086.shtml>

**5.** “El Gobierno analiza el 'caso Talgo' para blindar un 35% del mercado ferroviario”. **Vid.** <https://www.20minutos.es/lainformacion/empresas/gobierno-analiza-caso-talgo-para-blindar-un-35-mercado-ferroviario-5266495/#:~:text=Seg%C3%BAn%20fuentes%20del%20mercado%20cercanas,de%20mercado%20cercana%20al%2035%25.>

**6.** “Magyar Vagon tomará “todas las acciones legales a su alcance” para defender la OPA rechazada por el Gobierno”. **Vid.** <https://www.europapress.es/economia/noticia-magyar-vagon-tomara-todas-acciones-legales-alcance-defender-opa-rechazada-gobierno-20240827152323.html>

**7.** STJUE de 28 de octubre de 1976, C-36/75, asunto *Rutili*. **Vid.** <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A61975CJ0036>

**8.** STJUE de 14 de marzo de 2000, C-54/99, asunto *Association Église de scientologie de Paris*. **Vid.** <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A61999CJ0054&qid=1726038193648>. Abunda en el mismo sentido la STJUE de 7 de junio de 2012, C-39/11, asunto *VBV – Vorsorgekasse AG*, apartado 29. **Vid.** <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A612012CJ0039>

[lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:62011CJ0039](http://lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:62011CJ0039)

9. STJUE de 18 de junio de 2020, C-78/18, asunto *Comisión/Suecia*. **Vid.** <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=227569&pageIndex=0&doclang=es&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1656426>

10. STJUE de 14 de marzo de 2000, C-54/99, asunto *Association Église de scientologie de Paris*. **Vid.** <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A61999CJ0054&qid=>

11. STJUE de 23 de febrero de 1995, C-358/93 y C-416/93, asunto *Bordessa*. **Vid.** <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A61993CJ0358>

12. STJUE de 14 de diciembre de 1995, C-163/94, C-165/94 y C-250/94, asunto *Sanz de Lera*. **Vid.** <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:61994CJ0163>. Descendiendo a detalles, en lo que a la fundamentación completa del fallo se refiere, con respecto a la medida específica que cumpliría con el principio de proporcionalidad, señala el Tribunal de Justicia lo siguiente: «[...] *bastaría con establecer un sistema de declaración adecuado que dejara constancia de la naturaleza de la operación prevista y de la identidad del declarante, obligando a las autoridades competentes a efectuar un rápido examen de la declaración y permitiéndoles, en su caso, realizar a su debido tiempo las investigaciones que se considerasen indispensables para determinar si se trata de un movimiento de capitales ilícito e imponer las sanciones necesarias en caso de infracción de la legislación nacional.*», por lo que, concluye el TJUE, «*De esta forma, contrariamente a la autorización previa, tal sistema de declaración no suspendería la operación de que se trate, permitiendo, sin embargo, que las autoridades nacionales realicen un control efectivo para impedir las infracciones a sus leyes y reglamentos.*».

13. Dice el art. 3 de la Ley de Movimiento de Capital e Inversiones Exteriores, que tiene por rúbrica “Obligaciones de información”, lo siguiente: «1. *Los actos, negocios, transacciones y operaciones a que se refiere el apartado 2 del artículo 1 deberán ser declarados por los sujetos obligados mencionados en el apartado siguiente en la forma y plazos que se determinen reglamentariamente, a los efectos de información administrativa y estadística de las operaciones.* 2. *Las personas físicas o jurídicas residentes o no residentes en España que realicen las operaciones señaladas en el apartado 2 del artículo 1 quedan obligadas a facilitar al Ministerio de Economía y al Banco de España, en la forma y plazos que se establezcan, los datos que se les requieran, a los efectos de lo dispuesto en el apartado anterior. Además, las entidades de crédito, las empresas de servicios de inversión y otros intermediarios financieros, que intervengan en la realización de las operaciones mencionadas por cuenta de sus clientes, vendrán obligados a remitir al Ministerio de Economía y al Banco de España la información correspondiente a las transacciones de sus clientes, en la forma y plazos que se establezcan.*» **Vid.** <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-13471>

Conforme a la teleología del precepto, mediante esta obligación declarativa se pretende que las autoridades españolas tengan conocimiento de aquellas operaciones o inversiones exteriores comprendidas dentro del ámbito objetivo de la norma, bien entendido que dice su Exposición de Motivos III que «*En el artículo 3 se posibilita el conocimiento de los movimientos de capitales y transacciones económicas con el exterior a través de un mecanismo de declaración y, a efectos de información administrativa y estadística de las operaciones, se identifican los sujetos obligados a declarar y los destinatarios de tal información.*».

14. A este respecto, en lo que a expropiaciones forzosas de empresas o grupos de empresas se refiere, valga a título ilustrativo, la que, probablemente, sea la expropiación más *famosa y mediática* de la historia económica contemporánea española: el Grupo Rumasa. En este sentido, véase la LEY 7/1983, de 29 de junio, de expropiación por razones de utilidad pública e interés social de los Bancos y otras Sociedades que componen el Grupo «Rumasa, S. A.» (Real Decreto ley 2/1983, de 23 de febrero), *vid.* <https://www.boe.es/eli/es/l/1983/06/29/7/dof/spa/pdf>  
Véase también la sentencia del Tribunal Constitucional de 7 de diciembre de 1983: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/239>