

El control de las inversiones extranjeras en Defensa: un arma jurídica

23 febrero 2026



El Gobierno de España cuenta con un instrumento de control, y posible veto o condicionamiento, de las inversiones extranjeras en actividades de la Defensa Nacional que, en un contexto de aumento de los presupuestos nacionales en Defensa, y de consiguiente expansión y consolidación del sector e interés por el mismo, es probable que vaya a ser usado profusamente en los próximos años.

Aspectos clave

Conocer las características principales de esta herramienta jurídica de intervención se hace indispensable - para inversores en industrias y servicios de la Defensa - de cara a la correcta estructuración de sus operaciones mercantiles

- 1 Concepto amplio de las actividades relacionadas con la Defensa Nacional
- 2 Extensión de la condición de extranjero a inversores de la UE
- 3 Gran discrecionalidad del Gobierno
- 4 Bajos umbrales de inversión
- 5 Plazos de tramitación
- 6 Duras consecuencias por incumplimientos
- 7 Necesidad de autorización para empresas ya establecidas en España, pero de nueva entrada en el sector

Concepto amplio de las actividades relacionadas con la Defensa Nacional

El artículo 18 del Real Decreto 571/2023, de 4 de julio, sobre Inversiones Exteriores, en el que se regula este mecanismo de control preventivo, se refiere a la inversión en "actividades directamente relacionadas con la Defensa Nacional".

Dicha expresión, no obstante, debe ser leída en el contexto actual de amenazas y guerras híbridas, que ha provocado que industrias y servicios que hasta fechas recientes no hubieran sido consideradas sensibles para la Defensa, ahora sí lo sean (por ejemplo, y siempre según el caso, las telecomunicaciones). De igual modo, deben considerarse actividades directamente relacionadas con la Defensa aquellas que, aun desarrollándose en sectores que en principio no se asociarían al ámbito militar, dotan de capacidades a las Fuerzas Armadas. Esto incluye, por ejemplo, el suministro de uniformes en el sector textil, o la provisión de raciones de campaña, y la prestación de servicios de catering si es para personal castrense, en el sector alimentario.

Es necesario, por lo tanto, examinar a fondo las actividades de toda empresa objeto de inversión extranjera, pues sería posible que entren en el ámbito de aplicación de esta norma debido a un elemento de conexión con la Defensa (por ejemplo, un contrato público) que a primera vista podría pasar inadvertido.

Extensión de la condición de extranjero a inversores de la Unión Europea

Éste es el único caso no excepcional y transitorio en el que los inversores de la Unión Europea son considerados extranjeros, constituyendo por lo tanto una notable excepción a las libertades comunitarias de circulación de capitales y de establecimiento.

Además, el sometimiento a este régimen de control es totalmente independiente del perfil y de los antecedentes del inversor: por más inocuo e intachable que sea su historial, si invierte en industrias y servicios de la Defensa, necesitará someterse a examen.

Gran discrecionalidad del Gobierno

Siendo una cuestión que afecta a la seguridad exterior del Estado, que es una de las funciones que tiene atribuidas constitucionalmente, el Gobierno en este campo cuenta con una gran discrecionalidad a la hora de:

- considerar si una empresa realiza actividades directamente relacionadas con la Defensa Nacional, y por lo tanto se dispara este mecanismo de escrutinio;
- autorizar o vetar la inversión extranjera, o condicionarla; y
- en este último caso, establecer las concretas condiciones a las que la inversión se somete para ser autorizada.

Debido, precisamente, a que es una materia extremadamente discrecional, los Tribunales de Justicia no pueden sustituir el criterio gubernamental, por lo que un inversor que vea su inversión vetada o condicionada no puede contar con que tal decisión del Gobierno sea judicialmente anulada (si no es por palmarios defectos de forma).

Bajos umbrales de inversión

La activación de este instrumento gubernativo tiene unos umbrales algo menos elevados que el de control de las inversiones en otros sectores también sensibles, pero ajenos a la Defensa. Así:

- si la inversión en la empresa española se sitúa por debajo del 5% de su capital social, estará exenta siempre y cuando no conlleve la entrada, directa o indirecta, del inversor en su órgano de administración; y
- si la inversión alcanza el 5% o más del capital social, se necesitará previa autorización administrativa (salvo si no excede el 10% y el inversor se compromete en escritura pública ante el Gobierno a no utilizar, ejercer o ceder sus derechos de voto, y a no entrar en el órgano de administración si se trata de una sociedad cotizada).

Plazos de tramitación

La norma establece un plazo de resolución de la solicitud de autorización, en caso de ser ésta necesaria, de tres meses desde su presentación.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que:

- cualquier requerimiento de información o documentación adicional por parte del órgano que tramita estos expedientes (actualmente, la Dirección General de Estrategia e Innovación de la Industria de Defensa, "DIGEID") suspende el cómputo de dicho plazo hasta que se responde;
- en la práctica ese plazo puede excederse, debido a la exhaustiva e ineludible tramitación que debe seguir cualquier solicitud de autorización:
- Examen por la DIGEID
- Solicitud de informes internos, de otros Ministerios y/o de los servicios de inteligencia.
- Elevación al órgano consultivo en la materia (la Junta de Inversiones Exteriores, "JINVEX"), en el que están representados todos los departamentos ministeriales, para que dictamine (con carácter no vinculante).
- Elevación final al Consejo de Ministros para decisión (si bien se establece la posibilidad de que sea la DIGEID la que resuelva directamente si la operación, por su naturaleza, características o importe, no afecte "a los intereses esenciales de la Defensa", lo cual nuevamente será algo que valore discrecionalmente la propia DIGEID), la cual también tendrá un plazo de validez limitado (generalmente, de seis meses) durante el cual tendrá que cerrarse la inversión, so pena de tener que volver a empezar todo el proceso.

Por lo tanto, en la estructuración de las operaciones mercantiles que queden capturadas por esta regulación, deben preverse las posibles eventualidades que se pudieran dar, especialmente en relación con las fechas de cierre y con la aceptación de condiciones impuestas.

Duras consecuencias por incumplimientos

Si una operación de inversión sujeta a este régimen de autorización previa se materializase sin haberse advertido dicha sujeción, y por lo tanto sin el preceptivo permiso gubernamental, las consecuencias jurídicas son de gran calado, ya que:

- la transacción no se consideraría válida desde la perspectiva del Derecho español (lo que implicaría, por ejemplo, la imposibilidad de nombrar consejeros en la sociedad adquirida, o de hacer cualquier tipo de inscripción en el Registro Mercantil);
- el inversor podría ser sancionado con una multa que podría alcanzar el montante de la inversión (es decir, que en función del importe de ésta, podría ser millonaria); y
- además, existiría un riesgo reputacional, ya que la imposición de dicha sanción pecuniaria podría ser publicada en Boletín Oficial.

Se evidencia por lo tanto que es de vital importancia para un inversor extranjero en el sector de la Defensa en España contar con un minucioso asesoramiento jurídico sobre esta cuestión.

Necesidad de autorización para empresas ya establecidas en España, pero de nueva entrada en el sector

Aunque el Real Decreto sobre Inversiones Exteriores se refiera a la necesidad de autorización para invertir en compañías españolas ya activas en el sector de la Defensa, éste debe interpretarse (y así se ha venido haciendo consistentemente) en el sentido de que también incluye los supuestos en que empresas españolas con capital extranjero, que hasta ahora no desarrollaban actividad en este ámbito - y cuya entrada de socios foráneos no requería autorización previa - comiencen a operar en este campo.

Por lo tanto, los inversores extranjeros deberán no solamente atender a la expansión de su porfolio en España, sino también a las empresas españolas que ya formen parte de su cartera de participaciones, puesto que si las mismas quisieran adentrarse en el sector de la Defensa (por ejemplo, concurriendo a licitaciones públicas de las Fuerzas Armadas) también necesitarán idéntica autorización.



José Luis Zamarro

Partner,
Regulatory, Madrid

Email:
joseluis.zamarro@cliffordchance.com
Mobile: +34 679033665

This publication does not necessarily deal with every important topic or cover every aspect of the topics with which it deals. It is not designed to provide legal or other advice.

cliffordchance.com

Clifford Chance, Paseo de la Castellana 110, 28046 Madrid, Spain

© Clifford Chance 2026

Clifford Chance, S.L.P.



Octavio Canseco

Senior Associate,
Regulatory, Madrid

Email:
octavio.canseco@cliffordchance.com
Mobile: +34 660046069

Abu Dhabi • Amsterdam • Barcelona • Beijing • Brussels • Bucharest** • Casablanca • Delhi • Dubai • Düsseldorf • Frankfurt • Hong Kong • Houston • Istanbul • London • Luxembourg • Madrid • Milan • Munich • Newcastle • New York • Paris • Perth • Prague** • Riyadh* • Rome • São Paulo • Shanghai • Singapore • Sydney • Tokyo • Warsaw • Washington, D.C.

*AS&H Clifford Chance, a joint venture entered into by Clifford Chance LLP.

**Clifford Chance has entered into association agreements with Clifford Chance Prague Association SRO in Prague and Clifford Chance Badea SPRL in Bucharest.

Clifford Chance has a best friends relationship with Redcliffe Partners in Ukraine.