

ALGUNAS CUESTIONES SOBRE EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ZONAS E INSTALACIONES DE INTERÉS PARA LA DEFENSA NACIONAL

Alfonso López Feria

Capitán auditor

Diplomado en Derecho Marítimo Militar

SUMARIO

1. Introducción. 2. Los precedentes legislativos de la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional. 3. Las distintas zonas en la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional. 3.1. Las zonas de interés para la Defensa Nacional. 3.1.1. La competencia para la declaración de dichas zonas. 3.1.2. La responsabilidad y vigilancia de las extintas autoridades jurisdiccionales militares sobre dichas zonas. 3.2. Las zonas de seguridad de las instalaciones militares o de las instalaciones civiles declaradas de interés militar. 3.2.1. Instalaciones militares. 3.2.2. Instalaciones civiles de interés militar. 3.2.3. Consecuencias del incumplimiento de los requisitos exigidos por la ley para la declaración de las zonas de seguridad de las instalaciones militares. 3.3. Las zonas de acceso restringido a la propiedad por parte de extranjeros. 3.3.1. Determinación subjetiva. 3.3.2. Determinación objetiva. 3.3.3. Limitaciones que afecten a la propiedad derivadas de las zonas de acceso restringido a la propiedad por parte de extranjeros. 4. Conclusión

1. INTRODUCCIÓN

La defensa nacional constituye un ámbito de competencia estatal al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.4 de la Constitución, rigurosamente exclusivo, configurándose como un sector de la actividad del Estado

cuya relevancia es fundamental en nuestro Estado de derecho en virtud de los altos fines que el artículo 8 de nuestra Norma fundamental asigna a las Fuerzas Armadas, esto es, garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, fines que se han ido ampliando como consecuencia de la proyección internacional de España en las últimas décadas y de la política de defensa en el conjunto de la acción exterior, así como de la proyección interior en el apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la colaboración con las diferentes Administraciones Públicas, en los términos previstos en la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional¹.

Todas las actividades ligadas a la defensa nacional tienen una indudable proyección y repercusión territorial y, en este sentido, la Ley 8/1975 de 12 de marzo, de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional contiene importantes limitaciones a la propiedad y demás derechos sobre los bienes, que van desde la expropiación hasta la regulación de las circunstancias que actúan sobre las condiciones de ejercicio de dicho derecho, configurándose como la legislación sectorial sobre defensa nacional en esta materia y regulando un procedimiento sancionador específico, atribuyéndose a los órganos con competencia sancionadora la potestad para la imposición de sanciones pecuniarias de hasta trescientos mil euros, sin perjuicio de otras medidas que pueden adoptarse.

El objeto de este artículo es el estudio del régimen jurídico de las zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional y sus especialidades, analizando los efectos jurídicos que producen sobre el resto de la propiedad inmueble. Se trata de una de las materias más desconocidas en el ámbito del derecho urbanístico de nuestros días que exige analizar qué son estas zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional, cuáles son los órganos competentes para su declaración como consecuencia de la des-

¹ Tal es el caso, por ejemplo, de la creación de la Unidad Militar de Emergencia (UME), por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 7 de octubre de 2005, como fuerza conjunta compuesta por personal de las Fuerzas Armadas, con capacidad para desplegarse ordenadamente sobre el terreno, concentrando medios operativos en poco tiempo, y disponiendo de modo permanente de personal altamente cualificado y con adiestramiento específico para intervenir de forma inmediata en situaciones de grave emergencia.

La Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la defensa nacional, en su [artículo 15.3](#) establece como una de las misiones de las Fuerzas Armadas la de preservar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas conforme a lo establecido en la legislación vigente. Mediante la creación de la UME, cuyo protocolo de intervención se encuentra regulado en el Real Decreto 1097/2011, de 22 de julio, las Fuerzas Armadas contribuyen a ofrecer una respuesta adecuada a la magnitud de los riesgos de accidentes, calamidades o desgracias públicas que amenazan a nuestra sociedad.

aparición de las antiguas autoridades jurisdiccionales militares y la nueva estructura de las Fuerzas Armadas, y qué consecuencias tiene el incumplimiento de los requisitos exigidos por la ley para la declaración de dichas zonas. Por ello, el presente artículo se ha dividido, tras una parte primera de introducción, en dos partes fundamentales, la primera, relativa a los precedentes legislativos de la ley, pues se hace necesario abordarlos con el fin de determinar el alcance de la materia objeto de estudio, y la segunda, referente a las distintas zonas que se regulan, esto es, las zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional, las zonas de seguridad y las de acceso restringido a la propiedad por parte de extranjeros, analizando su contenido, los requisitos para su declaración, su delimitación y las limitaciones que lleva consigo su declaración.

2. LOS PRECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA LEY 8/1975, DE 12 DE MARZO, DE ZONAS E INSTALACIONES DE INTERÉS PARA LA DEFENSA NACIONAL

Según la exposición de motivos de la Ley 8/1975, la normativa vigente relativa a las limitaciones que afectan a la propiedad privada por imperativos de la defensa nacional arranca, en el tiempo, del Real Decreto de 17 de marzo de 1891, en el que por vez primera se establecieron y delimitaron las zonas militares de costas y fronteras. A partir de esa fecha, irá promulgándose una amplia gama de disposiciones de rango diverso, cuyos hitos principales están constituidos por los decretos de 14 de diciembre de 1916, y 15 de febrero de 1933, que se refieren a las denominadas zonas polémicas, delimitadas a su vez por el Decreto de 26 de febrero de 1933, primeramente, y por el de 13 de febrero de 1936, después. Conceptos estos a las que vinieron a añadirse los de las zonas en que el acceso a la propiedad inmueble y la constitución de derechos reales a favor de extranjeros se halla sujeta a diversas limitaciones, cuyos antecedentes hay que situar en la Ley de 23 de octubre de 1936.

Ahora bien, como ha señalado Fernández-Piñeyro y Hernández², el texto transcrito no es exacto porque el tratamiento legislativo de las limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad privada por razones de interés militar constituye una cuestión mucho más antigua que ya aparece tratada globalmente, aunque ciertamente de forma muy incidental, en el Código

² FERNÁNDEZ-PIÑEYRO Y HERNÁNDEZ, E. *Régimen Jurídico de los Bienes Inmuebles Militares*. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas 1995, p. 202.

Civil de 1889 y porque el mismo reglamento de la ley incluye en la amplia tabla derogatoria de su disposición final tercera varios artículos de las Ordenanzas Militares de 22 de octubre de 1768 y trece reales órdenes más, anteriores a 1891.

El precedente de rango legal más inmediato de la ley 8/1975 lo constituye el artículo 589 del Código Civil cuando dispone que: «No se podrá edificar ni hacer plantaciones cerca de las plazas fuertes o fortalezas sin sujetarse a las condiciones exigidas por las leyes, ordenanzas y reglamentos particulares de la materia».

El artículo 589 del Código Civil, reproducía el artículo 522 del Proyecto de 1851 y el artículo 594 del Proyecto de Código Civil de 1882. Como señala Manresa y Navarro³, el precepto se limitaba a traer al Código Civil un precepto general prohibitivo que implica una servidumbre impuesta en beneficio del Estado. El Código prohíbe edificar y plantar cerca de plazas fuertes y fortalezas sin sujetarse a las condiciones exigidas por las leyes, ordenanzas y reglamentos particulares de la materia, y lo que se persigue con esta prohibición es condicionar adecuadamente el destino nacional a que están dedicadas las plazas fuertes y las fortalezas en virtud de las exigencias técnicas de la defensa militar. Y, continúa el autor diciendo, que la interpretación directa del artículo 589 únicamente demanda, de un lado, el supuesto de que sean plazas fuertes y fortalezas, y, de otra parte, su desarrollo práctico corresponde a la legislación especial de carácter administrativo militar, en que se regula todo lo concerniente a la manera de hacer efectiva la servidumbre de distancias en beneficio del Estado⁴.

Por su parte, el artículo 30 de la ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, establece que:

³ MANRESA Y NAVARRO, J. M. *Comentarios al Código Civil español*. Madrid: Editorial Reus 1931, tomo IV, p. 722 y ss.

⁴ *Op. Cit.*, p. 724. «La legislación especial es bastante numerosa, son fuentes legales consultables: el artículo 10, del título 2º, tratado 6º, de las Ordenanzas Militares; las Reales Órdenes de 12 de agosto de 1790, 26 de agosto de 1806, 24 de febrero de 1815m 2 de noviembre de 1834, 13 de febrero de 1845, 3 de diciembre de 1847, 3 de noviembre de 1847, 3 de noviembre de 1848, 28 de mayo de 1850 y 18 de septiembre de 1856; Reglamento de 13 de julio de 1863; Reales Órdenes de 22 de marzo de 1875, 22 de diciembre de 1876; Reglamento de 22 de diciembre de 1880; Real Decreto de 10 de marzo de 1881, Real Decreto de 17 de marzo de 1891, Real Orden de 30 de septiembre de 1891, estableciendo la zona militar de costas y fronteras; Reales Órdenes de 29 de abril, de julio y 29 de diciembre de 1893, y de 4 de abril y 12 de mayo de 1894; Ley de 15 de mayo de 1902, reglamentando la expropiación por el ramo de Guerra, de los inmuebles que radiquen en la citada zona; leyes de 10 y 28 de diciembre de 1915, de 11 de mayo de 1916 y el Real Decreto de 26 de febrero de 1913, señalando la nueva demarcación de las zonas polémicas asignadas a las plazas y puntos fortificados, y las de aislamiento para edificios peligrosos y polígonos de tiro».

«En las zonas del territorio nacional consideradas de interés para la defensa, en las que se encuentren constituidas o se constituyan zonas de seguridad de instalaciones, militares o civiles, declaradas de interés militar, así como en aquellas en que las exigencias de la defensa o el interés del Estado lo aconsejen, podrán limitarse los derechos sobre los bienes propiedad de nacionales y extranjeros situados en ellas, de acuerdo con lo que se determine por ley».

Y, en la actualidad, existe una norma de rango legal que regula esas condiciones exigidas por las leyes, ordenanzas y reglamentos particulares en la materia, como es la ley 8/1975 de 12 de marzo de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional.

El artículo 589 del Código Civil se encuentra ubicado en la sección 6.^a del capítulo II, del título VII, libro II, bajo la rúbrica «De las distancias y obras intermedias para ciertas construcciones y plantaciones». El precepto, como se puede observar, a pesar de su ubicación impone una serie de restricciones al poder del propietario de edificar o plantar por razón de su vecindad con instalaciones militares. En este caso, la limitación al derecho de propiedad del dueño tiene su justificación en la necesidad de tutelar un interés que el ordenamiento jurídico considera prevalente constituido por la defensa nacional. Ahora bien, junto a este interés de la defensa nacional, tanto la Ley 8/1975 como el propio Real Decreto 678/1978, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional, que desarrolla la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional, señala otro en el artículo 3 cuando dice que:

«Se denominan zonas de seguridad de las instalaciones militares, o de las instalaciones civiles declaradas de interés militar, las situadas alrededor de las mismas que quedan sometidas a las limitaciones en la Ley, desarrollada por este Reglamento, se establecen, en orden a asegurar la actuación eficaz de los medios de que dispongan, así como el aislamiento conveniente para garantizar su seguridad y, en su caso, la de las propiedades próximas, cuando aquellos entrañen peligrosidad para ellas».

De esta manera la disminución del derecho de goce del propietario no solo viene justificado por razón de la defensa nacional, sino también por la seguridad de las personas, y de las construcciones o plantaciones que pueden verse afectadas por su proximidad.

Y, en este sentido, nuestro Tribunal Supremo, se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre tales intereses que justifican dichas limitaciones. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo de 5 de mayo de 1989⁵ señala en el Fundamento de Derecho Segundo lo siguiente:

«[...] De lo que se acaba de exponer puede inferirse que la edificación en las zonas de seguridad de las instalaciones militares se encuentra sometida, al margen de las exigencias propias del ordenamiento urbanístico, a un régimen de autorización sectorial que tiene por finalidad la salvaguardia de los intereses de la defensa nacional y en ocasiones también —como aquí ocurre— garantizar la seguridad de las personas y propiedades cuando por su proximidad a las instalaciones militares puedan correr peligro. Así resulta, por otro lado, de lo previsto en las disposiciones finales 3.º de la Ley 8/1975 y 2.ª de su Reglamento, en relación con lo que dice el art. 1.º del Reglamento de Disciplina Urbanística de 23 de junio de 1978, preceptos de los que resulta que el régimen de autorizaciones a que nos estamos refiriendo —como en definitiva cualesquiera otras sectoriales que tengan por objeto preservar un interés general distinto del urbanístico —descansa exclusivamente en la “legislación específica aplicable” —en palabras del Reglamento de Disciplina Urbanística— y por ende, en este caso, en las normas de la Ley de Zonas e instalaciones de Interés para la Defensa Nacional y su Reglamento».

⁵ Y, más recientemente, la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 7 octubre 2015, en el Fundamento de Derecho Cuarto determina lo siguiente: «...La Ley 8/1975 sujeta, entre otras actividades, los actos de edificación que pretendan realizarse en las zonas de seguridad, situadas alrededor de las instalaciones militares, a un régimen de autorización con el propósito de salvaguardar los intereses de la defensa nacional y la Seguridad y eficacia de sus organizaciones e instalaciones (art.1.º), tanto si se trata de construcciones en “zona próxima” (art. 9.º) como en “zona lejana” (art.11), correspondiendo al Ministerio de Defensa su delimitación en cada caso de acuerdo con las pautas previstas en la Ley (arts. 8.º y 10). Y cuando, concretamente, se trata de instalaciones del grupo 3.º, como es el caso por tratarse de un depósito de municiones (art. 8.1 del Reglamento) su organización debe completarse con una zona de seguridad —ajustada en sus características, como norma general, a lo dispuesto para la zona próxima de seguridad de las instalaciones del grupo 1.º— que garantice el necesario aislamiento de tales instalaciones en orden a protegerlas contra riesgos exteriores y salvaguardar personas y bienes en las zonas limítrofes a la instalación (arts.24 y 25 del Reglamento). [...] Puede inferirse que la edificación en las zonas de seguridad de las instalaciones militares se encuentra sometida, al margen de las exigencias propias del ordenamiento urbanístico, a un régimen de autorización sectorial que tiene por finalidad la salvaguardia de los intereses de la defensa nacional y en ocasiones también —como aquí ocurre— garantizar la seguridad de las personas y propiedades cuando por su proximidad a las instalaciones militares puedan correr peligro».

Por otra parte, la determinación de qué ha de entenderse por plaza fuerte o fortaleza así como la concreta distancia que ha de ser respetada es deferida por el artículo 589 a las leyes administrativas, de manera que resulta obligado acudir a estas disposiciones especiales para determinar no solo cuáles son esas zonas e instalaciones cuya proximidad con la propiedad privada provoca estas restricciones, sino también para delimitar las consecuencias que de ellas se derivan, normativa que, como ya se ha dicho está constituida básicamente por la Ley 8/1975, de 12 de marzo, y por el Real Decreto 689/1978, de 10 de febrero.⁶

3. LAS DISTINTAS ZONAS EN LA LEY 8/1975, DE 12 DE MARZO, DE ZONAS E INSTALACIONES DE INTERÉS PARA LA DEFENSA NACIONAL

Los límites al derecho de propiedad y demás derechos sobre los bienes inmuebles contenidos en la Ley 8/1975, de 12 de marzo, y en el Real Decreto 689/1978, de 10 de febrero, se pueden agrupar distinguiendo, de una parte, aquellas limitaciones que se determinan por razón de la existencia previa de una instalación militar que se intenta apartar o cuando menos distanciar de actividades tanto públicas como privadas que pueden incidir de manera negativa en los intereses de la defensa nacional en los terrenos colindantes o próximos a dichas instalaciones militares; y, de otra parte, aquellas limitaciones que inciden en derechos sobre partes concretas e identificadas del territorio nacional que constituyan o puedan constituir una base permanente o un apoyo eficaz a las acciones ofensivas o defensivas necesarias para la tutela de la defensa nacional, o que dada la trascendencia de la situación estratégica de dichas zonas, en ningún momento han de caer bajo la propiedad de los extranjeros en un grado superior al que se considere conveniente para la protección de los intereses de la defensa nacional.

El artículo 1 de la Ley 8/1975 recoge esta distinción señalando que:

«Para salvaguardar los intereses de la defensa nacional y la seguridad y eficacia de sus organizaciones e instalaciones, quedarán suje-

⁶ Además de la normativa citada ha de tenerse en cuenta la Orden de 21 de octubre de 1983, dictada en cumplimiento de lo previsto en el artículo 43 del Reglamento de la Ley de Zonas e Instalaciones de Interés para la defensa nacional, prescrita para dar efectividad al cumplimiento de las previsiones de la Ley 8/1975, en orden a las limitaciones impuestas a los extranjeros para la adquisición de propiedades o derechos reales inmobiliarios en determinadas zonas del área nacional y del artículo 42 de su Reglamento, aprobado por Real Decreto 689/1978, de 10 de febrero.

tos a las limitaciones previstas en esta Ley los derechos sobre bienes situados en aquellas zonas del territorio nacional que en la misma se configuran, con arreglo a la siguiente clasificación:

- De interés para la defensa nacional.
- De seguridad de las instalaciones militares o de las instalaciones civiles declaradas de interés militar.
- De acceso restringido a la propiedad por parte de extranjeros.

Estas clases de zonas son compatibles entre sí, de modo que por razón de su naturaleza y situación, determinadas extensiones del territorio nacional podrán quedar incluidas simultáneamente en zonas de distinta clase».

De manera que nos encontramos con la regulación de tres zonas diferentes: las zonas de interés para la defensa nacional, las zonas de seguridad de las instalaciones militares o de las instalaciones civiles declaradas de interés militar y las zonas de acceso restringido a la propiedad por parte de extranjeros

3.1. LAS ZONAS DE INTERÉS PARA LA DEFENSA NACIONAL

Su concepto se halla recogido en el artículo 2 de la Ley 8/1975 cuando señala que: «Se denominan zonas de interés para la defensa nacional las extensiones de terreno, mar o espacio aéreo que así se declaren en atención a que constituyan o puedan constituir una base permanente a un apoyo eficaz de las acciones ofensivas o defensivas necesarias para tal fin».

Del artículo 2 de la ley se desprende, de una parte, que las zonas de interés para la defensa nacional son aquellas extensiones de terreno, mar o espacio aéreo que constituyan o puedan constituir una base permanente de apoyo eficaz de las acciones ofensivas o defensivas; y de otra parte, dicha zona ha de ser declarada como zona de interés para la defensa nacional por el órgano competente, con los requisitos y con arreglo al procedimiento legalmente establecido con delimitación de las distintas zonas y en las que se recoja las prohibiciones y limitaciones de las misma.

3.1.1. La competencia para la declaración de dichas zonas

Refiriéndose a la competencia para la declaración de las zonas de interés para la defensa nacional, el artículo 5 señala que:

«La declaración de zonas de interés para la defensa nacional, a que se refiere el artículo segundo, se realizará por Decreto aprobado en Consejo de Ministros, a propuesta de la Junta de Defensa Nacional e iniciativa del departamento ministerial interesado.

»Dicho Decreto determinará la zona afectada y fijará las prohibiciones, limitaciones y condiciones que en ella se establezcan, referentes a la utilización de la propiedad inmueble y del espacio marítimo y aéreo que comprenda, respetando los intereses públicos y privados, siempre que sean compatibles con los de la defensa nacional, ajustándose, en caso contrario, a lo dispuesto en el artículo veintiocho de la presente Ley».

El precepto establece que la declaración de zonas de interés para la defensa nacional ha de realizarse por decreto aprobado en Consejo de Ministros, mención que ha de entenderse hecha a real decreto y que se explica por el hecho de ser una ley publicada con anterioridad a la entrada en vigor de nuestra Constitución. Otro aspecto a resaltar es la propuesta de la Junta de Defensa Nacional e iniciativa del departamento ministerial interesado.

La ya derogada Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulaban los Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar, modificada por la Ley Orgánica 1/1984, de 5 de enero, atribuía a la Junta de Defensa Nacional la función primordial de ser el órgano asesor y consultivo del Gobierno en materia de defensa nacional, así como de su majestad el rey y del presidente del Gobierno de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución. Por su parte, la vigente Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, crea el Consejo de Defensa Nacional como órgano asesor, coordinador y consultivo del Presidente del Gobierno en materia de defensa, y dispone que reglamentariamente se determinará su régimen de funcionamiento y la composición y funciones de la Comisión Interministerial de Defensa, órgano de trabajo permanente del consejo, tal como establece el art. 8 del citado texto legal, desarrollado actualmente en el Real Decreto 1310/2007, de 5 de octubre, por el que se regula el Régimen de Funcionamiento del Consejo de Defensa Nacional y la composición y funciones de la Comisión Interministerial de Defensa.

En la actualidad, las propuestas de declaración de zonas de interés para la defensa nacional es una competencia que corresponde por delegación a la Comisión Interministerial de Defensa, en virtud de la Resolución 135/38138/2013, de 2 de octubre, de la Secretaría General de Política de Defensa, por la que se publica el *Acuerdo del Consejo de Defensa Nacio-*

*nal sobre delegación de competencias en la Comisión Interministerial de Defensa para la declaración de zonas de interés para la defensa nacional*⁷.

Por otro lado, exige el artículo 5 que la declaración se haga por decreto y previa solicitud del ministerio interesado, ministerio que no puede ser otro que el Ministerio de Defensa⁸. Respecto a la declaración de la zona por decreto, dicha referencia ha de entenderse hecha a real decreto, por las razones expuestas anteriormente, no tratándose dicho real decreto de una disposición de carácter general, es decir, de un reglamento dictado en ejecución y desarrollo de la Ley 8/1975, sino que estamos en presencia de un acto de aplicación específica de la posibilidad contenida en los artículos 2 y 5 de la Ley 8/1975, puesto que dicho real decreto no reúne los requisitos y características de los reglamentos de ejecución y desarrollo de las leyes, pues este no goza de los caracteres de una disposición de carácter general, en la medida en que, no obstante su generalidad, no pretende establecer la regulación genérica de derechos y deberes consecuencia de una previa regulación legal, de suerte que no significa otra cosa más que una individualización concreta de la previsión general contenida en una norma de rango legal.

En relación con la naturaleza de dicho real decreto de declaración de una zona como de interés para la defensa nacional, estamos en presencia de un acto administrativo, ya que existen diferencias sustanciales respecto a los reglamentos. Se trata, en suma, de una actuación ordenada, producida en el seno de la Ley 8/1975 y por esta prevista como una aplicación de ella, de forma que dicho real decreto se limita a la declaración de la zona cuando se dan las circunstancias previstas en la Ley 8/1975 y en su reglamento de ejecución. No obstante, en mi opinión, dicho acto administrativo de declaración presenta algunas peculiaridades puesto que, a diferencia del acto administrativo *común*, puede dirigirse no a un destinatario concreto, sino a

⁷ En dicha resolución, el Consejo de Defensa Nacional acuerda encomendar a la Comisión Interministerial de Defensa, de conformidad con la previsión contenida en el artículo 8.f) del Real Decreto 1310/2007, la formulación de todas aquellas propuestas legalmente atribuidas a la extinta Junta de Defensa Nacional, en el ámbito de aplicación de la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional, y que por aplicación de la disposición adicional cuarta del Real Decreto 1310/2007, de 5 de octubre, corresponde su ejercicio al Consejo de Defensa Nacional, de manera que sean adoptadas en su nombre, con posterior dación de cuenta al mencionado órgano colegiado, coordinador, y consultivo del presidente del Gobierno en materia de defensa.

⁸ El Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, por el que se reestructuran determinados Órganos de la Administración Central del Estado, creó el Ministerio de Defensa como órgano de la Administración General del Estado quedando integrados en este todos los organismos y unidades de los ministerios del Ejército, Marina y Aire, quedando suprimidos dichos departamentos.

un conjunto indeterminado de sujetos, o incluso, a una colectividad. Estaríamos en consecuencia, en presencia, como dicen García de Enterría y Tomás Ramón Fernández⁹ de un acto administrativo general, cuya pluralidad de sujetos destinatarios no se determina aun siendo determinable o incluso ni siquiera su determinación previa o posterior es posible. Y no obstante su generalidad y concurrir en este tipo de actos administrativos auténticas limitaciones o restricciones a la propiedad y demás derechos sobre los bienes, lo cierto es que no tienen la consideración de reglamentos. Por lo expuesto, dichos actos administrativos no se integran en el ordenamiento jurídico, pues este sigue siendo el mismo antes y después de que estos actos se produzcan o se cumplan, de manera que son actos administrativos aplicativos del ordenamiento jurídico y no innovadores de este.

Tampoco estamos en presencia de un acto político, a pesar de tratarse de una actuación concreta emanada de un órgano colegiado de dirección política como es el Consejo de Ministros, puesto que no se trata de una decisión de carácter político dentro de una actividad política. Y, en este sentido, podemos citar la sentencia del Tribunal Supremo, de 3 de enero de 1979, cuando señala en el considerando cuarto que:

«[...] no todo acto del Gobierno puede ser calificado como “acto político”, que es, en definitiva, la tesis propugnada por el representante de la Administración, al pretender incluir dentro del supuesto de hecho del artículo 2 de la Ley de la Jurisdicción el acto que, como el presente, se dicta para delimitar la superficie de unos campos o polígonos de tiro, porque los actos políticos son aquellos mediante los que los órganos superiores del Estado mediante una actuación unitaria ejercen la función política que les ha sido atribuida o confiada y que es perfectamente diferenciable de la función administrativa en cuyo ejercicio se ha dictado el acto impugnado, y aún siendo evidente el interés que para el Ejército tiene la utilización de los terrenos para la práctica de tiro, no es posible elevar de rango ese interés hasta el punto de entender que su conservación o desaparición afecta o menoscaba la defensa nacional, y como tampoco tiene relación alguna con el mando u organización militar, no puede ser calificado el acto como político, (por no serlo ni por su finalidad ni por su contenido) aunque proceda del Gobierno [...]».

⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo I*. Pamplona: Aranzadi 2015, p. 209 y 210.

En definitiva, no estamos en presencia de un reglamento, sino que se trata, sin más, de una especificación concreta de la previsión general contenida en una norma de rango superior. Dicha caracterización ha sido mantenida por nuestro Tribunal Supremo y, en este sentido, podemos traer a colación la Sentencia de 23 enero 2002, Sala de lo Contencioso-Administrativo, por la que se desestimó el recurso interpuesto por la representación procesal del Parlamento de Navarra contra el Real Decreto 1943/2000, de 1 de diciembre, por el que se declaraba zona de interés para la defensa nacional el campo de entrenamiento de las Fuerzas Armadas de las Bardenas Reales (Navarra). Así, señala el Alto Tribunal en el fundamento de derecho tercero que:

«[...] no cabe interpretar extensivamente la exigencia de los artículos 22.3 y 23.2 de la Ley reguladora del Consejo de Estado, convirtiendo en exigencia legal la audiencia de la Comisión Permanente del mismo en la elaboración de disposiciones que no pueden ser calificadas como de carácter general, dictadas en desarrollo de una ley, teniendo en cuenta que la ahora combatida ni se dirige a una pluralidad indeterminada de sujetos, ni pretende establecer la regulación genérica de derechos y deberes consecuencia de una previa regulación legal, ni significa otra cosa que una particularización concreta de la previsión general contenida en una norma de rango superior. El R.D. de 1 de diciembre de 2000 constituye un acto de aplicación específica de la posibilidad contenida en los artículos 2.º y 5.º de la Ley de 12 de marzo de 1975 y RD de 10 de febrero de 1978 que la desarrolla, que en absoluto introduce modificación normativa alguna en cuanto al régimen previsto en dichas disposiciones generales. Consecuencia de ello es la inexistencia de la infracción formal denunciada».

Finalmente, una última precisión es el alcance que deba darse a la expresión de dichas zonas *constituyan o puedan constituir una base permanente a un apoyo eficaz de las acciones ofensivas o defensivas necesarias para tal fin*. Estarían aquí incluidas todas aquellas actividades necesarias para que las Fuerzas Armadas estuvieran en condiciones de cumplir con las máximas garantías las misiones que a las mismas les atribuye el artículo 8 de la Constitución y la Ley Orgánica 5/2005, de Defensa Nacional, tales como la preparación o el apoyo a la Fuerza para el empleo de esta, es decir, actividades de dirección, apoyo, instrucción, adiestramiento o entrenamiento para que las Fuerzas Armadas se hallen en condiciones de llevar

a cabo las misiones previstas en el artículo 8 de la Constitución y en la Ley Orgánica 5/2005.

Por otro lado, el real decreto ha de fijar claramente, de una parte, la zona afectada, con su superficie, coordenadas, sus zonas de seguridad, y el espacio aéreo comprendido sobre dichas zonas; y, de otra parte, las limitaciones y condiciones que, conforme a lo establecido en el artículo 5 deban imponerse en dicha zona, tales como someter a la autorización previa del Ministerio de Defensa la transmisión de la propiedad, así como la constitución, transmisión y modificación de cualquier derecho real sobre la misma, con independencia de la nacionalidad o naturaleza de los otorgantes; someter a la autorización previa del Ministerio de Defensa cualquier obra de edificación o construcción, promovida por entidades públicas o privadas, así como la cesión por cualquier título de los aprovechamientos agrícolas, pecuarios o cinegéticos sobre los territorios afectados; o, en su caso, interesar y obtener autorización del Ministerio de Defensa para la determinación de la compatibilidad con los fines de la defensa nacional de cualquier regulación, ordenación o actuación administrativa que pueda incidir en la utilización militar de la zona afectada.

3.1.2. La responsabilidad y vigilancia de las extintas autoridades jurisdiccionales militares sobre dichas zonas

El artículo 6 de la Ley 8/1975 señala textualmente lo siguiente:

«Las zonas declaradas de interés para la defensa nacional quedarán, a los efectos de esta Ley, bajo la responsabilidad y vigilancia de las autoridades militares jurisdiccionales de los Ejércitos de Tierra, Mar o Aire a cuya iniciativa se deba la declaración, las cuales serán las únicas competentes para realizar, en consonancia con las normas que reglamentariamente se establezcan, el despacho y tramitación de solicitudes y otorgamiento de autorizaciones referentes a la observancia y cumplimiento de cualquier clase de prohibiciones, limitaciones o condiciones impuestas en dichas zonas.

»Cuando la autorización solicitada para obras o servicios públicos fuere denegada, el Ministerio o ente público solicitante podrá repetir su solicitud ante el Consejo de Ministros».

Las autoridades militares territoriales se han determinado tradicionalmente por la división del territorio a efectos de defensa nacional en los

términos previstos en el Real Decreto 1207/1989, de 6 de octubre, por el que se desarrolla la Estructura Básica de los Ejércitos. Así, en el Ejército de Tierra, la organización militar del territorio nacional se estructuraba en cuatro regiones militares peninsulares y cuatro zonas militares extrapeninsulares, cuyo mando era ejercido por un teniente general o un general de División del Cuerpo General de las Armas en situación de servicio activo. Los generales jefes de las regiones y zonas militares se encontraban bajo la dependencia directa del jefe del Estado Mayor del Ejército de Tierra, ejerciendo las atribuciones que las leyes les asignaban¹⁰.

En el ámbito de la Armada, la Orden 22/1991, de 12 de marzo, por la que se desarrolla la Estructura del Cuartel General, la Fuerza y el Apoyo a la Fuerza en la Armada, el conjunto de zonas marítimas constituía la organización permanente del espacio marítimo, y las zonas marítimas se dividían en cuatro zonas, a saber, Zona Marítima del Cantábrico, Zona Marítima del Estrecho, Zona Marítima del Mediterráneo y Zona Marítima de Canarias, siendo las autoridades militares jurisdiccionales los almirantes de las zonas¹¹.

Por último, en el Ejército del Aire, la Orden 23/1991, de 12 de marzo, por la que se desarrolla la Estructura del Cuartel General, la Fuerza y el Apoyo a la Fuerza en el Ejército del Aire, estructuraba la Fuerza Aérea en los mandos aéreos siguientes: Mando Aéreo del Centro, Mando Aéreo del Estrecho, Mando Aéreo de Levante y Mando Aéreo de Canarias, siendo las autoridades jurisdiccionales los generales jefes de dichos mandos.

El Real Decreto 912/2002, de 6 de septiembre, por el que se desarrolla la Estructura Básica de los Ejércitos, derogó la normativa anteriormente citada, y por su parte, el Real Decreto 872/2014, de 10 de octubre, por el que se establece la organización básica de las Fuerzas Armadas, ha derogado, a su vez, el Real Decreto 912/2002.

Actualmente, la responsabilidad y vigilancia de estas zonas corresponden, en el ámbito de la Armada, de conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto 872/2014 y la Orden DEF/1642/2015, de 30 de julio, por la que se desarrolla la Organización Básica de la Armada, a la Jefatura de Apoyo Logístico; la organización del Ejército de Tierra se rige por lo dispuesto

¹⁰ Real Decreto 1132/1997, de 11 de julio, por el que se Reestructura la Organización Militar del Territorio Nacional para el Ejército de Tierra y Orden 220/1997, de 12 de noviembre, por la que se desarrolla la Estructura del Cuartel General, la Fuerza, el Apoyo a la Fuerza y la Organización Territorial en el Ejército de Tierra.

¹¹ Artículo 10 de la Orden 22/1991, de 12 de marzo, por la que se desarrolla la Estructura del Cuartel General, la Fuerza y el apoyo a la Fuerza en la Armada, atribuye a los almirantes jefes de zonas marítimas ejercer la autoridad militar sobre todos los servicios e instalaciones de la Armada ubicados en su demarcación, así como la facultad de supervisar aquellos que dependen funcionalmente de otras autoridades de la Armada.

en la Orden DEF/1265/2015, de 29 de junio, por la que se desarrolla la Organización Básica del Ejército de Tierra, ejerciendo las competencias en este ámbito la Inspección General del Ejército de Tierra, y, en el Ejército del Aire, la Orden DEF/1629/2015, de 30 de julio, por la que se desarrolla la Organización Básica del Ejército del Aire, atribuye dichas funciones al Mando de Apoyo Logístico.

3.2. LAS ZONAS DE SEGURIDAD DE LAS INSTALACIONES MILITARES O DE LAS INSTALACIONES CIVILES DECLARADAS DE INTERÉS MILITAR

El capítulo II de la Ley 8/1975 trata de las zonas de seguridad, cuyo concepto aparece recogido en el artículo 3 cuando señala que:

«Se denominan zonas de seguridad de las instalaciones militares, o de las instalaciones civiles declaradas de interés militar, las situadas alrededor de las mismas, que quedan sometidas a las limitaciones que por esta Ley se establecen, en orden a asegurar la actuación eficaz de los medios de que disponga, así como el aislamiento conveniente para garantizar su seguridad y, en su caso, la de las propiedades próximas, cuando aquéllas entrañen peligrosidad para ellas».

Y, por su parte, el artículo 7 establece que:

«Las instalaciones militares y civiles declaradas de interés militar estarán dotadas de las zonas de seguridad a que se refiere el artículo tercero de esta Ley, en las cuales se podrá establecer la distinción entre “Zona próxima” y “Zona lejana”, en atención a los fines que en dicho artículo se fijan, a las limitaciones que en esta Ley se establecen y a las características de las propias instalaciones.

»A tales efectos, a todas las instalaciones militares, y a las civiles cuando se las declare de interés militar, se les atribuirá, por el Ministerio de que dependan, una clase o categoría de conformidad con las normas y clasificaciones que reglamentariamente se fijan.

»La declaración de que una instalación civil afectada a obras o servicios públicos estatales es de interés militar, o de que, en su caso, ha dejado de serlo, deberá realizarse por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio militar correspondiente o del Ministerio civil que tenga competencia sobre la obra o servicio público».

Como se observa, el artículo 7 de la ley distingue en primer lugar dos tipos de instalaciones, de un lado, las instalaciones militares y, de otro lado, las instalaciones civiles declaradas de interés militar, por lo que se hace necesario determinar qué constituyen unas y otras. En segundo lugar, el precepto declara que dichas instalaciones estarán dotadas de las zonas de seguridad en función de la clase o categoría que ostenten, que se les atribuirán por el ministerio de que dependen, el Ministerio de Defensa, en los términos fijados reglamentariamente. Y, en tercer lugar, distingue el precepto entre la zona próxima y la zona lejana en relación a los fines que se fijan en el artículo 3 de la ley, a las limitaciones que en la propia ley se establecen y a las características de las propias instalaciones.

Como señala Fernández-Piñeyro y Hernández¹², lo primero que llama la atención ante esta caracterización legal del concepto es que mientras que en el caso de las zonas de interés estamos ante extensiones más o menos amplias de espacio terrestre marítimo o aéreo, que podrán declararse o no como tales zonas de interés para la defensa nacional mediante real decreto, aquí se hace referencia a zonas, o más exactamente, como dice el autor citado, a franjas de dichos espacios, que rodean las instalaciones militares o civiles de interés militar y que necesariamente han de ser declaradas como zonas de seguridad mediante orden del Ministerio de Defensa.

Otra diferencia importante, dice el autor referenciado, es que mientras las limitaciones a las facultades del dominio de los terceros afectados son deferidas por la ley a los que establezca el real decreto que declara dicha zona como de interés para la defensa nacional, en las zonas de seguridad, tales limitaciones están previamente establecidas y determinadas tanto en la Ley 8/1975, como en su reglamento, aprobado por Real Decreto 689/1978, con mayor o menor extensión según los casos.

Como se ha señalado anteriormente, el artículo 7 de la ley distingue en primer lugar dos tipos de instalaciones, de un lado, las instalaciones militares y, de otro lado, las instalaciones civiles declaradas de interés militar, de manera que se hace imprescindible fijar qué constituyen unas y otras.

3.2.1. Instalaciones militares

Las instalaciones militares, de acuerdo con lo señalado en el artículo 8 del Real Decreto, 689/1978, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 8/1975 se dividen en cinco grupos:

¹² *Op. Cit.*, p. 216.

— Grupo Primero. Estarían incluidas las siguientes instalaciones: bases terrestres, navales y aéreas y estaciones navales; puertos, dársenas y aeródromos militares; acuartelamientos permanentes para unidades de las Fuerzas Armadas; academias y centros de enseñanza e instrucción; polígonos de experiencias de armas y municiones; asentamiento de armas o de sistemas de armas; obras de fortificación, puestos de mando, de observación, detección o señalización; direcciones de tiro; sistemas de defensas portuarias y estaciones de calibración magnética, y, en general, todas las organizaciones e instalaciones castrenses directamente relacionadas con la ejecución de operaciones militares para la defensa terrestre, marítima o aérea de la nación.

— Grupo Segundo. Constituidas por centros y líneas de transmisiones e instalaciones radioeléctricas.

— Grupo Tercero. Integrado por las siguientes instalaciones militares: talleres y depósitos de municiones, explosivos, combustibles, gases y productos tóxicos, así como los polígonos de experimentación de estos últimos, y, en general, cuantos edificios, instalaciones y canalizaciones puedan considerarse peligrosos por las materias que en ellos se manipulen, almacenen o transporten.

— Grupo Cuarto. Dentro de este grupo cuarto se incluyen las edificaciones ocupadas por el Ministerio de Defensa, capitanías y comandancias generales, gobiernos y comandancias militares y cualesquiera otras que sirvan de sede a órganos de mandos militares; establecimientos y almacenes de carácter no peligroso; prisiones militares, y, en general, las instalaciones no incluidas en los grupos precedentes, destinadas al alojamiento, preparación o mantenimiento de las Fuerzas Armadas.

— Grupo Quinto. Integrado por campos de instrucción y maniobras, y los polígonos o campos de tiro o bombardeo.

Constituyen las instalaciones radioeléctricas el conjunto de equipos radioeléctricos (emisores, receptores, reflectores, activos y pasivos y otros equipos), sus antenas, líneas de transmisión y alimentación y sistemas de tierra, construcciones que las contienen, sustentan o protegen, e instalaciones para establecer una transferencia de información o datos.

Una vez determinado qué ha de entenderse por instalaciones militares, y concretada su división en grupos, el reglamento procede a la delimitación de las zonas de seguridad que corresponden a las instalaciones incluidas en cada uno de los grupos.

Así, con respecto al grupo primero, como norma general, las instalaciones militares incluidas en este grupo completarán su organización me-

diante el señalamiento de una zona de seguridad a ellas circunscrita. Dicha zona se dividirá en dos: próxima y lejana.

La zona próxima de seguridad tendrá la finalidad de garantizar en todas las direcciones el aislamiento y defensa inmediata de las instalaciones de que se trate, y asegurar el empleo eficaz de sus medios sobre los sectores de actuación que tuviera encomendados, y por su parte, la zona lejana de seguridad tendrá la finalidad de asegurar la actuación eficaz de los medios instalados. Ambas zonas garantizarán además, en su caso, la seguridad de las propiedades próximas¹³.

Respecto a las limitaciones, dice el artículo 12 de la ley que en las zonas próximas de seguridad no podrán realizarse, sin autorización del Ministerio de Defensa, obras, trabajos, instalaciones o actividades de clase alguna, si bien será facultad de las autoridades regionales autorizar los aprovechamientos agrícolas o forestales, así como las excavaciones o movimientos de tierra y construcción de cercas o setos, casetas o barracones de carácter temporal e instalaciones de líneas telegráficas, telefónicas y de transporte de energía eléctrica, siempre que inequívocamente no obstaculicen las finalidades militares de la propia zona.

Por su parte, las obras de mera conservación de las edificaciones o instalaciones ya existentes o previamente autorizadas, no requerirán autorización. Y, cuando la zona próxima de seguridad afecte a una zona portua-

¹³ Artículo 9 del Real Decreto 689/1978, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional, que desarrolla la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional.

Señala el artículo 10 del Real Decreto 689/1978 que: «La zona próxima de seguridad abarcará los espacios terrestres y marítimos correspondientes y tendrá como norma general una anchura de 300 m, contada desde el límite exterior o líneas principales que definen el perímetro más avanzado de la instalación. En las baterías de costa esta anchura será de 400 m. En los puertos militares, la zona próxima de seguridad comprenderá, no solo su interior y canal de acceso, sino también un sector marítimo que con un radio mínimo de una milla, abarque el frente y ambos costados, computándose esta distancia a partir de los puntos más avanzados de su obra de infraestructura, boca o balizamiento».

El artículo 11 del Real Decreto 689/1978 determina que: «Cuando por la índole de la instalación, las anchuras establecidas en el artículo anterior se consideren insuficientes a los fines de seguridad que persiguen o, por el contrario, resulten excesivas, especialmente en los casos en que las instalaciones estén ubicadas en el interior de poblaciones o zonas urbanizadas, podrán ampliarse o reducirse hasta el límite estrictamente indispensable, según convenga para cada caso concreto. La delimitación de la zona de seguridad deberá hacerse para cada instalación por el Ministerio de Defensa, siempre previo informe del Estado Mayor del Ejército respectivo y a propuesta razonada de la Autoridad regional de quien la instalación dependa, a la cual servirá de base el estudio completo que habrá de efectuar, para el caso, la Junta u Organismo técnico que tenga competencia en el asunto de que se trate. Cuando en la zona existan bienes inmuebles dependientes de otros Ministerios, el de Defensa lo comunicará a los mismos, para que puedan ser oídos en el plazo de un mes».

ria no militar, no será necesaria la autorización del Ministerio de Defensa para la realización de las actividades exigidas por su normal explotación. En casos excepcionales, la Autoridad regional competente podrá dejar en suspenso esta norma por el tiempo indispensable.

En relación con la zona lejana de seguridad, tiene por finalidad asegurar el empleo óptimo de las armas o elementos que constituyen la instalación, teniendo en cuenta las características del terreno y las de los medios en ella integrados. Su amplitud será la mínima indispensable para tal finalidad. Su determinación se hará, para cada caso, por el Ministerio de Defensa, de la misma forma que se especifica en el artículo 11.2¹⁴, por tanto, su delimitación deberá hacerse para cada instalación por el Ministerio de Defensa, siempre previo informe del Estado Mayor del Ejército respectivo y a propuesta razonada de la autoridad regional de quien la instalación dependa.

Además, en la zona lejana de seguridad solo será necesaria la previa autorización del ministro de Defensa para realizar plantaciones arbóreas o arbustivas y levantar edificaciones o instalaciones análogas de superficie. La autorización solo podrá denegarse cuando dichas instalaciones, edificaciones o plantaciones impliquen perjuicio para el empleo óptimo de los medios integrados en la instalación militar de que se trate o queden expuestas a sufrir, por dicho empleo, daños susceptibles de indemnización. Cuando la autorización solicitada por obras o servicios públicos fuere denegada, el Ministerio o ente público solicitante podrá repetir su solicitud ante el Consejo de Ministros. El Ministro podrá delegar en sus autoridades regionales el otorgamiento de las autorizaciones señaladas¹⁵.

Varias precisiones hemos de hacer en relación con las zonas de seguridad de las instalaciones militares del primer grupo. Así, en primer lugar, respecto a la competencia para la delimitación, el artículo 11.2 señala que deberá hacerse para cada instalación por el ministro de Defensa, previo informe del Estado Mayor del Ejército respectivo y a propuesta razonada de quien la instalación dependa. La delimitación de la zona de seguridad, en consecuencia, ha de hacerse mediante orden del ministro de Defensa, previo informe del Estado Mayor del Ejército de Tierra, de la Armada o del Ejército del Aire, de quien dependa dicha instalación y a propuesta razonada, bien de la Inspección General del Ejército de Tierra, la Jefatura de

¹⁴ Artículo 13 del Real Decreto 689/1978, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional, que desarrolla la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa nacional.

¹⁵ Artículo 11 del Real Decreto 689/1978, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Zonas e Instalaciones de Interés para la defensa nacional, que desarrolla la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional.

Apoyo Logístico en el caso de la Armada o del Mando de Apoyo Logístico en el ámbito del Ejército del Aire.

En segundo lugar, el artículo 9 del Real Decreto 689/1978, distingue dentro de la zona de seguridad, a su vez, dos zonas, una próxima y otra lejana. Ambas zonas tienen unas finalidades, la de la zona próxima es garantizar en todas las direcciones el aislamiento y defensa inmediata de las instalaciones de que se trate, y asegurar el empleo eficaz de sus medios sobre los sectores de actuación que tuviera encomendados; mientras que la de la zona lejana es asegurar la actuación eficaz de los medios instalados. Ambas zonas garantizarán, además, en su caso, la seguridad de las propiedades próximas.

Respecto a las dimensiones de la zona próxima de seguridad el artículo 10 establece como norma general una anchura de 300 m, en las baterías de costa 400 m y en los puertos militares la zona próxima de seguridad comprenderá, no solo su interior y canal de acceso, sino también un sector marítimo que con un radio mínimo de una milla abarque el frente y ambos costados, computándose esta distancia a partir de los puntos más avanzados de su obra de infraestructura, boca o balizamiento. Ahora bien, dicha anchura puede ampliarse o reducirse hasta el límite estrictamente indispensable si se consideran insuficientes a los fines de seguridad que persiguen o, por el contrario, resulten excesivas, tal y como refiere el artículo 11.1 del reglamento.

En relación con la zona lejana de seguridad, el reglamento no fija anchura alguna relativa a esta, limitándose a decir en el artículo 13 que tiene por finalidad asegurar el empleo óptimo de las armas o elementos que constituyen la instalación, teniendo en cuenta las características del terreno y las de los medios en ella integrados. Su amplitud será la mínima indispensable para tal finalidad.

Hay que señalar que la delimitación de las zonas de seguridad, tanto la próxima como la lejana, han de reunir, de una parte, una serie de requisitos, puesto que su delimitación ha de llevarse a cabo por orden del ministro de Defensa, previo informe del Estado Mayor del Ejército de Tierra, de la Armada o del Ejército del Aire, de quien dependa dicha instalación y a propuesta razonada, bien de la Inspección General del Ejército de Tierra, la Jefatura de Apoyo Logístico en el caso de la Armada o del Mando de Apoyo Logístico en el ámbito del Ejército del Aire; y, por otro lado, ha de determinarse cuál es su finalidad, los intereses protegibles, y en caso de establecimiento de una anchura superior a la establecida se ha de justificar dicha decisión.

En consecuencia, en la delimitación de las zonas de seguridad han de tenerse en cuenta tres aspectos: en primer lugar, en cuanto a la competencia para su delimitación corresponde al ministro de Defensa mediante orden y en caso de incumplimiento de este requisito estaríamos en presencia de

un supuesto de nulidad absoluta o de pleno derecho comprendido en el artículo 47.1 b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En segundo lugar, ha de seguirse el procedimiento legalmente establecido, de manera que se requiere, informe del jefe del Estado Mayor del Ejército respectivo y propuesta razonada de los órganos competente determinándose la finalidad, los intereses protegibles y, en definitiva, la justificación de dicho acto administrativo. Se trata en definitiva de trámites esenciales cuya omisión da lugar a la nulidad absoluta o de pleno derecho de la orden de delimitación de dichas zonas de seguridad, al amparo de lo dispuesto en el artículo 47.1 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el artículo 35, al tratarse de actos desfavorables a los interesados que limitan derechos subjetivos e intereses legítimos de estos, por lo que resulta razonable la necesaria motivación de estos al restringir la esfera patrimonial del particular afectado, pudiendo causar indefensión y dar lugar, por ello, a la nulidad absoluta del acto administrativo dictado.

Respecto a la omisión de dichos trámites esenciales, se puede citar la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo de 11 marzo 2015, que anula la Orden del Ministerio de Defensa DEF/609/2013, por la que señala zona de seguridad de una instalación militar al haberse omitido en el procedimiento de elaboración de la orden el informe que debía servir de base para determinar la zona de seguridad, y sin el cual falta la justificación suficiente de tal delimitación, y además, se ha producido una ampliación de la zona de seguridad en 400 m sin justificación alguna. Así, la sentencia señala en el fundamento de derecho quinto lo siguiente:

«[...] El artículo 11.2 del RD 689/1978 por el que se aprueba el Reglamento de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional establece:

“La delimitación de la zona de seguridad deberá hacerse para cada instalación por el Ministerio de Defensa, siempre previo informe del Estado Mayor del Ejército respectivo y a propuesta razonada de la Autoridad regional de quien la instalación dependa, a la cual servirá de base el estudio completo que habrá de efectuar, para el caso, la Junta u Organismo técnico que tenga competencia en el asunto de que se trate [...]”.

»En nuestro caso dicho informe no se ha realizado, siendo así que, el Asesor jurídico General, en su informe de 13 de diciembre de 2012, que obra en el expediente sin foliar, indica que deberá constar el informe previo del General Jefe de la Inspección de Canarias del Ejército, conforme exige el art. 11.2 del RD 689/1978.

»Asimismo, en el oficio del Director General de Infraestructuras, de 8 de marzo de 2013, se emite informe favorable, “sin perjuicio de informe que haya de emitir la inspección General del Ejército en el ámbito de las competencias que tiene atribuidas”.

En definitiva, se ha omitido en el procedimiento un informe que debía servir de base para determinar la zona de seguridad del Acuartelamiento “Teniente Coronel Valenzuela”, y sin el cual falta la justificación suficiente de tal delimitación.

»Además de la omisión anteriormente expuesta, se ha producido una ampliación de la Zona de Seguridad en 400 metros, que tampoco cuenta con el informe de la Inspección General del Ejército, por lo que tal ampliación o modificación debe reputarse arbitraria y no justificada, al no estar fundamentada en informe técnico alguno, conforme exige el art. 11.2 del RD 689/1978.

»Razones todas ellas que conducen a la estimación del recurso, sin que sea preciso examinar el resto de las cuestiones planteadas en la demanda».

En tercer lugar, en cuanto a los límites que afectan a la propiedad de los espacios declarados zona de seguridad de instalaciones correspondientes al grupo primero, y siguiendo a Fernández-Piñeyro y Hernández¹⁶, en la zona próxima de seguridad podemos distinguir las siguientes limitaciones:

— Limitación de carácter general: contenida en el artículo 12.1 del reglamento: «En las zonas próximas de seguridad no podrán realizarse, sin autorización del Ministerio de Defensa, obras, trabajos, instalaciones o actividades de clase alguna». Se trata de un supuesto de prohibición de amplio alcance que abarca obras, trabajos, instalaciones o actividades de cualquier clase, aunque de carácter relativo, pues las mismas podrían realizarse mediante autorización del Ministerio de Defensa.

La competencia, en estos casos, corresponde al director general de Infraestructura del Ministerio de Defensa, en virtud de lo señalado en la Orden de 11 de febrero de 1987¹⁷ por la que se delegan atribuciones del Ministerio de Defensa en el director general de Infraestructura en relación con la Ley 8/1975, y el artículo 6.2 del Real Decreto 454/2012, de 5 de marzo, por el que se desarrolla la Estructura Orgánica Básica del Ministerio de Defensa, que atribuye a la Dirección General de Infraestructura ejercer las competencias en relación con las servidumbres aeronáuticas y con las

¹⁶ *Op. cit.*, p. 252 y ss.

¹⁷ BOE núm. 44, de 20 de febrero de 1987.

zonas de interés para la defensa nacional, de seguridad de las instalaciones y de acceso restringido a la propiedad por parte de extranjeros.

— Supuestos de autorización desconcentrada: recogida en el artículo 12.2 del reglamento cuando señala que:

«[...] será facultad de las Autoridades regionales autorizar los aprovechamientos agrícolas o forestales, así como las excavaciones o movimientos de tierra y construcción de cercas o setos, casetas o barracones de carácter temporal e instalaciones de líneas telegráficas, telefónicas y de transporte de energía eléctrica, siempre que inequívocamente no obstaculicen las finalidades militares de la propia zona».

Poniendo en relación ambos apartados, lo que se infiere es que la *autoridad regional* puede autorizar determinado tipo de actuaciones en las referidas zonas próximas de seguridad, delimitadas en el número dos, esto es, aprovechamientos agrícolas o forestales, así como las excavaciones o movimientos de tierra y construcción de cercas o setos, casetas o barracones de carácter temporal e instalaciones de líneas telegráficas, telefónicas y de transporte de energía eléctrica y siempre a condición de que las mismas no obstaculicen las finalidades militares de la propia zona. Ahora bien, ello no comporta reducción del ámbito competencial del Ministerio de Defensa con carácter general señaladas en el apartado 1.º, de manera que, en caso de incumplimiento de dichas limitaciones, el Ministerio de Defensa, a través del órgano competente, podrá ejercer su potestad sancionadora.

— Supuestos excluidos: comprendidos en el artículo 12.3 y 4 del reglamento, las obras de mera conservación de las edificaciones o instalaciones ya existentes o previamente autorizadas, no requerirán autorización. Cuando la zona próxima de seguridad afecte a una zona portuaria no militar, no será necesaria la autorización establecida por el párrafo 1 para la realización de las actividades exigidas por su normal explotación.

En cuanto a las limitaciones en la zona lejana de seguridad, el artículo 14 de la ley señala que: En la zona lejana de seguridad solo será necesaria la previa autorización del Ministro de Defensa¹⁸, para realizar plantaciones

¹⁸ La competencia, en estos casos, corresponde al director general de Infraestructura del Ministerio de Defensa, en virtud de lo señalado en la Orden de 11 de febrero de 1987 por la que se delegan atribuciones del Ministerio de Defensa en el Director General de Infraestructura, en relación con la Ley 8/1975, y del artículo 6.2 del Real Decreto 454/2012, de 5

arbóreas o arbustivas y levantar edificaciones o instalaciones análogas de superficie. La autorización solo podrá denegarse cuando dichas instalaciones, edificaciones o plantaciones impliquen perjuicio para el empleo óptimo de los medios integrados en la instalación militar de que se trate o queden expuestas a sufrir, por dicho empleo, daños susceptibles de indemnización. En este caso, el Ministro puede delegar en sus *autoridades regionales* el otorgamiento de las autorizaciones.

Cuando la autorización solicitada por obras o servicios públicos fuere denegada, el ministerio o ente público solicitante podrá repetir su solicitud ante el Consejo de Ministros.

En cuanto a las instalaciones del grupo segundo, según el artículo 8, apartado segundo del Real Decreto 689/1978, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Zonas e Instalaciones de Interés para la defensa nacional, que desarrolla la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional, se incluyen en este grupo los centros y líneas de transmisiones e instalaciones radioeléctricas, regulando los artículos 15 a 23 ambos subgrupos, pues como dice Fernández-Piñeyro y Hernández¹⁹, de lo previsto en los artículos 15, 17 y 18.1 del reglamento se desprende con toda nitidez que en este grupo se comprenden dos subgrupos netamente diferenciados tanto en su contenido como en su regulación normativa.

De acuerdo con lo expuesto, podemos distinguir entre los centros y líneas de transmisiones y las instalaciones radioeléctricas. Los centros y líneas de transmisiones solo tienen una zona próxima de seguridad²⁰, siendo aplicable a dicha zona lo establecido en el artículos 10.1, 11 y 12 respecto a las instalaciones del grupo primero²¹, de manera que, en primer lugar, la zona próxima de seguridad abarcará los espacios terrestres y marítimos correspondientes y tendrá

de marzo, por el que se desarrolla la Estructura Orgánica Básica del Ministerio de Defensa, que atribuye a la Dirección General de Infraestructura ejercer las competencias en relación con las servidumbres aeronáuticas y con las zonas de interés para la defensa nacional, de seguridad de las instalaciones y de acceso restringido a la propiedad por parte de extranjeros.

¹⁹ *Op. cit.*, p. 219.

²⁰ Artículo 15 del Real Decreto 689/1978, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional, que desarrolla la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional: «1. Las instalaciones militares comprendidas en el grupo segundo del artículo 8 completarán su organización con una zona próxima de seguridad. 2. Las instalaciones radioeléctricas contarán además con una zona de seguridad lejana que, por razón de sus características técnicas, se denominará de seguridad radioeléctrica».

²¹ Artículo 17 del Real Decreto 689/1978, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional, que desarrolla la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional: «La zona próxima de seguridad de las instalaciones militares del grupo segundo se ajustará en sus características y determinación a lo dispuesto en los artículos 10.1 y 11».

como norma general una anchura de 300 m, contada desde el límite exterior o líneas principales que definen el perímetro más avanzado de la instalación; en segundo lugar, cuando por la índole de la instalación, las anchuras establecidas en el artículo anterior se consideren insuficientes a los fines de seguridad que persiguen o, por el contrario, resulten excesivas, especialmente en los casos en que las instalaciones estén ubicadas en el interior de poblaciones o zonas urbanizadas, podrán ampliarse o reducirse hasta el límite estrictamente indispensable, según convenga para cada caso concreto, y, en tercer lugar, son aplicables las mismas limitaciones que ya hemos estudiado para este tipo de zonas en el grupo primero, es decir, no podrán realizarse, sin autorización del Ministerio de Defensa, obras, trabajos, instalaciones o actividades de clase alguna; no obstante, será facultad de las autoridades regionales autorizar los aprovechamientos agrícolas o forestales, así como las excavaciones o movimientos de tierra y construcción de cercas o setos, casetas o barracones de carácter temporal e instalaciones de líneas telegráficas, telefónicas y de transporte de energía eléctrica, siempre que inequívocamente no obstaculicen las finalidades militares de la propia zona, y las obras de mera conservación de las edificaciones o instalaciones ya existentes o previamente autorizadas no requerirán autorización. Cuando la zona próxima de seguridad afecte a una zona portuaria no militar, no será necesaria la autorización establecida por el párrafo 1 para la realización de las actividades exigidas por su normal explotación.

En relación con las instalaciones radioeléctricas, según dispone el artículo 15 del reglamento, estas instalaciones completarán su organización con una zona próxima de seguridad y además contarán con una zona de seguridad lejana que, por razón de sus características técnicas, se denominará zona de seguridad radioeléctrica. Respecto a la zona próxima de seguridad, son aplicables las mismas consideraciones hechas anteriormente en relación a los centros y líneas de transmisiones.

En cuanto a la zona lejana de seguridad, el artículo 19.1 establece que la zona de seguridad radioeléctrica tendrá, como norma general, la anchura que para cada caso se establece en el anexo I a este reglamento, que se medirá sobre el plano de referencia, a partir de la proyección ortogonal sobre el mismo del perímetro de la zona de instalación, debiendo acudirse para definir los límites de la zona de seguridad radioeléctrica a los conceptos recogidos en el artículo 16 del reglamento que fija los siguientes términos: zona de instalación como el espacio en que se ubican los elementos de

Artículo 18.1 del Real Decreto 689/1978, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional, que desarrolla la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional: «Será de aplicación a la zona próxima de seguridad lo establecido en el artículo 12».

una instalación radioeléctrica cuyo perímetro y volumen serán delimitados, en cada caso, por el Ministerio de Defensa; el punto de referencia de la instalación es el punto que el Ministerio de Defensa definirá por sus coordenadas geográficas y altitud, en función de la situación y características de los elementos componentes de la instalación; plano de referencia de la instalación es el plano horizontal que contiene el punto de referencia de esta, y, superficie de limitación de altura como la superficie engendrada por un segmento que, partiendo de la proyección ortogonal del perímetro de la zona de instalación sobre el plano de referencia, mantiene con este la pendiente que se establece en el anexo I a este reglamento. Dicho segmento será el contenido en el plano vertical normal a la línea definida por la citada proyección en cada uno de sus puntos.

Por su parte, en el anexo I se encuentran las directrices cuya determinación para cada caso concreto se hace depender de las frecuencias bajas, altas, muy altas o ultraelevadas, estableciéndose anchuras comprendidas entre los 2000 y 4000 m y pudiendo fijarse superficies con limitación de alturas.

El artículo 18.2 establece una limitación con respecto a la zona próxima de seguridad, pues según dispone el precepto referenciado, tratándose de instalaciones radioeléctricas, las autorizaciones a que se refiere el artículo 12, es decir, las aplicables a la zona próxima de seguridad del grupo primero solo se podrán conceder cuando, además, sean compatibles con las limitaciones establecidas en el artículo 20, de forma que en las zonas de seguridad radioeléctrica quedará prohibida la erección de obstáculos que puedan interceptar los haces de emisión o recepción de las comunicaciones, así como la instalación de aparatos capaces de detectar o interferir dichas comunicaciones.

Y el artículo 19 señala que para cada instalación radioeléctrica, incluidas las de enlace hertziano, la naturaleza y extensión de la zona de seguridad radioeléctrica será establecida, confirmada o modificada por el Ministerio de Defensa, siguiéndose para su determinación, en su caso, el trámite establecido en el artículo 11.2, de manera que la delimitación de la zona de seguridad deberá hacerse para cada instalación por el Ministerio de Defensa, siempre previo informe del Estado Mayor del Ejército respectivo y a propuesta razonada de la autoridad regional de quien la instalación dependa, a la cual servirá de base el estudio completo que habrá de efectuar, para el caso, la Junta u Organismo técnico que tenga competencia en el asunto de que se trate. Cuando en la zona existan bienes inmuebles dependientes de otros ministerios, el de Defensa lo comunicará a estos, para que puedan ser oídos en el plazo de un mes.

En cuanto a las limitaciones que afectan a la propiedad, las zonas de seguridad radioeléctrica imponen una serie de restricciones que, siguiendo

a Fernández-Piñeyro y Hernández²² se pueden sistematizar de la siguiente manera:

Supuestos en que rige una prohibición incondicionada o absoluta: en las zonas de seguridad radioeléctrica quedará prohibida la erección de obstáculos que puedan interceptar los haces de emisión o recepción de las comunicaciones²³; quedará prohibida, la instalación de aparatos capaces de detectar o interferir dichas comunicaciones²⁴, y no se autorizará la realización de edificaciones o instalaciones análogas de superficie ni plantaciones que sobrepasen la superficie de limitación de altura correspondiente a la instalación²⁵.

Supuestos sometidos a prohibición relativa con reserva de excepción a otorgar mediante autorización. Estarían aquí comprendidos los siguientes: en primer término, podrán ser objeto de autorización la realización de edificaciones o instalaciones análogas de superficie ni plantaciones que no sobrepasen la superficie de limitación de altura correspondiente a la instalación radioeléctrica correspondiente²⁶. Respecto a esta prohibición relativa, el artículo 14 del reglamento señala que solo será necesaria la previa autorización del ministro de Defensa, para realizar plantaciones arbóreas o arbustivas y levantar edificaciones o instalaciones análogas de superficie. La autorización solo podrá denegarse cuando dichas instalaciones, edificaciones o plantaciones impliquen perjuicio para el empleo óptimo de los medios integrados en la instalación militar de que se trate o queden expuestas a sufrir, por dicho empleo, daños susceptibles de indemnización, existiendo la posibilidad de que el ministro pueda delegar en sus autoridades regionales el otorgamiento de las autorizaciones; y, en segundo término, no podrán establecerse líneas de transporte de energía eléctrica con trazado paralelo al de las telefónicas o telegráficas militares, aéreas o subterráneas, a distancia inferior a 25 m, sin autorización del Ministerio de Defensa²⁷.

Supuestos sometidos a prohibición relativa con reserva de excepción a otorgar por autorización condicionada mediante cláusula legal: dentro de la zona de seguridad radioeléctrica, será necesaria la autorización del Mi-

²² *Op. cit.*, p. 255 y ss.

²³ Artículo 20, inciso primero, del Real Decreto 689/1978, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional.

²⁴ Artículo 20, inciso segundo del Real Decreto 689/1978, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional.

²⁵ Artículo 21.1 letra a), inciso primero del Real Decreto 689/1978, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional.

²⁶ Artículo 21.1, letra a), inciso segundo del Real Decreto 689/1978, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional.

²⁷ Artículo 22.1 del Real Decreto 689/1978, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional.

nisterio de Defensa para la instalación fija o móvil de todo tipo de emisor radioeléctrico, aun cuando cumpla con las recomendaciones de la Unión Internacional de las Telecomunicaciones²⁸; y, dentro de la zona de seguridad radioeléctrica, será necesaria la autorización del Ministerio de Defensa para la instalación fija o móvil cualquier dispositivo que pueda dar origen a radiaciones electromagnéticas perturbadoras del normal funcionamiento de la instalación radio-eléctrica militar²⁹. El artículo 21.2 del reglamento señala para estas autorizaciones que serán condicionadas, de manera que si una vez instalado el emisor o dispositivo autorizado se localizaran en él fuentes perturbadoras del normal funcionamiento de la instalación radioeléctrica, el ministerio lo notificará al propietario, quien vendrá obligado, a sus expensas y en el plazo que se señale, a reducir los efectos perturbadores a límites mínimos admisibles o a eliminarlos, si fuera necesario, incluso desmontando su instalación.

Las instalaciones del grupo tercero, según el artículo 8 apartado 1 tercero están constituidas por los talleres y depósitos de municiones, explosivos, combustibles, gases y productos tóxicos, así como los polígonos de experimentación de estos últimos, y, en general, cuantos edificios, instalaciones y canalizaciones puedan considerarse peligrosos por las materias que en ellos se manipulen, almacenen o transporten.

Las instalaciones militares del grupo tercero completarán su organización con una zona de seguridad a ellas circunscrita, que garantizará el necesario aislamiento de aquellas en orden a protegerlas contra riesgos exteriores y a salvaguardar personas y bienes en las zonas limítrofes a la instalación³⁰.

Relativo a su delimitación, el artículo 25 del reglamento señala que la zona de seguridad se ajustará en sus características, como norma general, a lo dispuesto en el artículo 10.1, por lo que es aplicable el régimen previsto con carácter general para las instalaciones del grupo primero, de manera que la zona próxima de seguridad abarcará los espacios terrestres y marítimos correspondientes y tendrá como norma general una anchura de 300 m, contada desde el límite exterior o líneas principales que definen el perímetro más avanzado de la instalación.

²⁸ Artículo 21.1 letra b), inciso primero del Real Decreto 689/1978, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional.

²⁹ artículo 21.1 letra b), inciso segundo del Real Decreto 689/1978, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional.

³⁰ Artículo 24.1 del Real Decreto 689/1978, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional.

Al lado de este supuesto general, el reglamento distingue tres supuestos. En primer lugar, la zona de seguridad de los talleres y depósitos de municiones de gran calibre o de gran cantidad de municiones de alto explosivo y los de gases o productos químicos de carácter tóxico, así como la de los polígonos de experimentación de estos últimos que será proporcionada a la capacidad y peligrosidad de la instalación. Su amplitud se graduará siempre previo estudio e informe de los órganos técnicos competentes.

En segundo lugar, la zona de seguridad de las instalaciones destinadas a almacenamiento o bombeo de combustible que podrá aumentarse en aquellos lugares en que, por la configuración del terreno, el combustible derramado por avería o destrucción de algún depósito, tubería o cualquier otro elemento de la instalación, pueda impedir la necesaria circulación que su defensa exija, o causar daños en propiedades próximas.

Finalmente, la zona de seguridad de las canalizaciones, tanto si son enterradas como de superficie, que tendrá una anchura mínima de 5 m a cada lado de los límites de la canalización.

En todo caso, ha de tenerse en cuenta que la anchura de las zonas de seguridad de las instalaciones del grupo tercero podrá ser ampliada o reducida conforme se establece en el artículo 11.2 del reglamento, por lo que su anchura podrá ser ampliada o reducida por el ministro de Defensa, siempre previo informe del Estado Mayor del Ejército respectivo y a propuesta razonada de la autoridad regional de quien la instalación dependa, a la cual servirá de base el estudio completo que habrá de efectuar, para el caso, la junta u organismo técnico que tenga competencia en el asunto de que se trate, teniendo en cuenta que cuando en la zona existan bienes inmuebles dependientes de otros ministerios, el de Defensa lo comunicará a estos, para que puedan ser oídos en el plazo de un mes.

Referente a las limitaciones que afectan a la propiedad, como se deduce del artículo 25 del reglamento, las instalaciones del grupo tercero solo cuentan con una zona próxima de seguridad, siendo aplicable en consecuencia el régimen previsto para la zona próxima de seguridad de las instalaciones del grupo primero, tal y como señala el artículo 24.2 del reglamento, pudiendo distinguirse:

— Limitación de carácter general: En las zonas próximas de seguridad no podrán realizarse, sin autorización del Ministerio de Defensa, obras, trabajos, instalaciones o actividades de clase alguna.

— Supuestos de autorización desconcentrada: será facultad de las autoridades regionales autorizar los aprovechamientos agrícolas o forestales, así como las excavaciones o movimientos de tierra y construcción de cer-

cas o setos, casetas o barracones de carácter temporal e instalaciones de líneas telegráficas, telefónicas y de transporte de energía eléctrica, siempre que inequívocamente no obstaculicen las finalidades militares de la propia zona.

— Supuestos excluidos: las obras de mera conservación de las edificaciones o instalaciones ya existentes o previamente autorizadas no requerirán autorización. Cuando la zona próxima de seguridad afecte a una zona portuaria no militar, no será necesaria la autorización establecida por el párrafo 1 para la realización de las actividades exigidas por su normal explotación.

La delimitación de la zona de seguridad en las instalaciones del grupo tercero abarca como regla general una anchura de 300 m y, en el artículo 25.2 se establece como requisito esencial que su amplitud se graduará siempre previo estudio e informe de los órganos técnicos competentes para las instalaciones que establece el precepto. Y, de la misma manera, el artículo 25.5 establece que la anchura de las zonas de seguridad de las instalaciones del grupo tercero podrá ser ampliada o reducida conforme se establece en el artículo 11.2 del reglamento, por lo que su anchura podrá ser ampliada o reducida por el ministro de Defensa, siempre previo informe del Estado Mayor del Ejército respectivo y a propuesta razonada de la autoridad regional de quien la instalación dependa, a la cual servirá de base el estudio completo que habrá de efectuar, para el caso, la junta u organismo técnico que tenga competencia en el asunto de que se trate.

Por tanto, la ampliación de dichas zonas de seguridad ha de contar con el informe de los servicios técnicos competentes, como exige el artículo 25 del reglamento, debiendo especificarse, respecto a las zona próxima de seguridad del artículo 25.2, el tipo de munición, es decir, si es de gran calibre, la gran cantidad de municiones de algo explosivo, y los de gases o productos químicos de carácter tóxico, así como las de los polígonos de experimentación de éstos últimos, proximidad de viviendas o núcleos de población, debiendo motivarse, además, si la ampliación de la delimitación es o no proporcionada a la capacidad y peligrosidad de la instalación de que se trate. Respecto a la zona próxima de seguridad del artículo 25.3, es decir, las instalaciones destinadas a almacenamiento o bombeo de combustible, habrá de motivarse la ampliación de la delimitación estableciendo las razones por las cuales la misma es necesaria teniendo en cuenta la configuración del terreno, el combustible derramado por avería o destrucción de algún depósito, tubería o cualquier otro elemento de la instalación, y que vayan a incidir o impedir la necesaria circulación que su defensa exija, o

causar daños en propiedades próximas. Y, finalmente, lo dicho anteriormente es aplicable a la ampliación de la delimitación de la zona próxima de seguridad aplicable a las de las canalizaciones, tanto si son enterradas como de superficie.

En este sentido, podemos traer a colación la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 7 julio 2010, por la que se resuelve el recurso contencioso-administrativo contra la resolución de fecha 6 de mayo de 2005 del director general de Infraestructura, por delegación del ministro de Defensa, desestimatoria del recurso de reposición interpuesto contra la resolución dictada por esa misma autoridad con fecha 4 de noviembre de 2004, denegatoria de autorización militar para construcción de un pabellón polivalente cubierto del Colegio Alemán Heidelberg dentro de la zona de seguridad del Polvorín de Barranco Seco de las Palmas de Gran Canaria, en la que se señala en el fundamento de derecho sexto lo siguiente:

«[...]Pues bien, en el caso de autos, aparte de que se ha acreditado, según la prueba pericial practicada, que los posibles riesgos de las instalaciones, tanto el Colegio como el Polideportivo, son “admisibles de acuerdo con la normativa vigente”, se ha producido una ampliación de la delimitación de la anchura de 300 m, como se pone de manifiesto en el Informe técnico emitido por el Estado Mayor de fecha 29 de marzo de 2005, que obra en el expediente, ampliación que debe reputarse arbitraria y no justificada, al no contar con el informe de los servicios técnicos competentes, como exige el citado art. 25.2, en el que se detallaría el tipo de munición, si es de gran calibre, de gran cantidad de municiones, de alto explosivo, proximidad de viviendas o núcleo de población y si la ampliación de la delimitación de es o no proporcionada a la capacidad y peligrosidad de la instalación, lo implica una vulneración clara de la norma reglamentaria y a la par una falta de motivación, de forma que el interesado se ve imposibilitado de ejercer contra la Orden Ministerial, los medios de ataque y de defensa oportunos y el órgano jurisdiccional de verificar los datos y elementos sufrientes para su control.

»Todo ello, nos conduce, en virtud del recurso indirecto interpuesto contra la O.M. 161/1982, en acatamiento de la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de junio 2009, a considerar ilegal el contenido de la misma, en el apartado del Polvorín de “Barranco seco” de las Palmas de Gran Canaria, sin verse afectado el resto de la resolución, por las razones expuestas, y al ser competente para conocer del recurso directo

contra dicha Orden Ministerial, de conformidad con el art. 27.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, venimos en declarar su nulidad.

»Y así mismo, dicha nulidad debe desencadenar la de las resoluciones impugnadas de 6 de mayo de 2005 y 4 de noviembre de 2004, al quedar sin cobertura legal lo resuelto en las mismas, denegación de autorización militar para construcción de un Pabellón Polivalente Cubierto del Colegio alemán “Heidelberg” dentro de la zona de seguridad del Polvorín de “Barranco seco” de las Palmas de Gran Canaria».

En relación con las instalaciones del grupo cuarto, vienen definidas en el artículo 8 apartado primero cuarto: edificaciones ocupadas por el Ministerio de Defensa, capitanías y comandancias generales, gobiernos y comandancias militares y cualesquiera otras que sirvan de sede a órganos de mando militares; establecimientos y almacenes de carácter no peligroso; prisiones militares y, en general, las instalaciones no incluidas en los grupos precedentes, destinadas, al alojamiento, preparación o mantenimiento de las Fuerzas Armadas.

Respecto a las zonas de seguridad de dichas instalaciones, el artículo 26 del reglamento únicamente recoge la zona próxima de seguridad y distingue dos grupos: de una parte, los edificios en que se encuentran ubicados el Ministerio de Defensa y sus dependencias, capitanías y comandancias generales, gobiernos y comandancias militares y, en general, los que sirvan de sede a órganos de mando militares, que estarán rodeados de una zona de seguridad de 40 m. Esta misma anchura tendrá la zona de seguridad de las prisiones militares³¹; y, de otra parte, la zona de seguridad del resto de las instalaciones de este grupo, destinadas al alojamiento, preparación o

³¹ En la actualidad, únicamente subsiste como prisión militar el Establecimiento Penitenciario Militar de Alcalá de Henares. Según el artículo 5 del Real Decreto 112/2017, de 17 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario Militar, «los Establecimientos Penitenciarios Militares, sin perjuicio de su condición de instituciones penitenciarias, serán unidades de las Fuerzas Armadas, que se acomodarán a la estructura, organización y régimen general de dichas unidades. Estarán adscritos a la Subsecretaría de Defensa, quién determinará su número y ubicación, y establecerá los medios personales, materiales y económicos para su adecuado funcionamiento, sin perjuicio del apoyo logístico que no pueda ser prestado por ésta, que será facilitado por la cadena logística de cada Ejército».

Y, la disposición adicional tercera del Real Decreto 454/2012, de 5 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa, señala que: «El Establecimiento Penitenciario Militar de Alcalá de Henares seguirá adscrito a la Subsecretaría de Defensa, con dependencia orgánica de la Secretaría General Técnica, sin perjuicio del apoyo logístico que no pueda ser prestado por la Subsecretaría, que será facilitado por la cadena logística de cada ejército».

mantenimiento de las fuerzas armadas tendrá una anchura de 12 m, comprendida la de los viales que la circunden.

Para la ampliación o reducción de su anchura se aplican los mismos criterios establecidos en el artículo 11, por lo que hemos de remitirnos a lo señalado anteriormente respecto a las instalaciones del grupo primero.

Respecto a las limitaciones a la propiedad de las zonas de seguridad de las instalaciones del grupo cuarto, el artículo 26.4 establece que será de aplicación a estas zonas de seguridad lo que establece el artículo 12 sobre limitaciones y autorización, por tanto, por lo que, nos encontramos nuevamente con una serie de limitaciones de carácter general, supuestos de autorización desconcentrada y supuestos excluidos para las obras de mera conservación de las edificaciones o instalaciones ya existentes o previamente autorizadas, no requerirán autorización.

Por último y respecto a las instalaciones del grupo quinto, el artículo 8 apartado 1, quinto señala que están incluidos en él los campos de instrucción y maniobras, y los polígonos o campos de tiro o bombardeo. El artículo 27.1 señala para este tipo de instalaciones que no exigirán zona próxima de seguridad, debiendo en caso necesario el Ministerio de Defensa adquirir el uso o el dominio de las fajas de terrenos circundantes indispensables para evitar que la utilización de aquellas instalaciones pueda causar perjuicio a los bienes radicados en las zonas limítrofes.

Como señala Fernández-Piñeyro y Hernández nos encontramos ante una norma singular en relación con los grupos anteriores, ya que por una parte no permite establecer las típicas limitaciones y prohibiciones a que se refiere el artículo 12 del reglamento para los propietarios de los terrenos colindantes que suelen constituir las zonas próximas de seguridad de las instalaciones incluidas en los otros grupos, pues lo que la norma parece preferir en estos casos, pensando quizá en un tratamiento más beneficioso para aquellos, es que la Administración adquiera el uso exclusivo o el dominio de dichos terrenos por la vía prevista en la Ley de Expropiación Forzosa, capítulo VIII, en el que se regula la expropiación por razones de defensa nacional y seguridad del Estado, y entre ellas las expropiaciones por necesidades militares

Por su parte, el apartado dos del artículo 27 señala que tendrán, sin embargo, una zona de seguridad lejana en la que queda prohibida la instalación de industrias o actividades que, con arreglo a los reglamentos generales (y locales, en su caso), vigentes en la materia, puedan calificarse de molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, en una franja de 2 000 m de anchura en torno del campo militar, desde su perímetro exterior, señalando el apartado tres del citado precepto que el ministro de Defensa, o por

delegación suya la autoridad militar regional correspondiente, podrá, sin embargo, autorizar el establecimiento de tales industrias, condicionando la autorización a la inclusión de dispositivos de corrección de sus humos, emanaciones y similares, de forma que garanticen que no perjudicarán gravemente la salud ni impedirán la visibilidad y demás condiciones de actuación eficaz en el campo militar de que se trate.

Una interpretación integradora del artículo 27 del reglamento permite llegar a las siguientes conclusiones: de una parte, en aquellos supuestos en los que pudiese causarse perjuicio a los bienes limítrofes, la Administración, en este caso el Ministerio de Defensa, debe adquirir la propiedad de estos, siguiendo para ello la vía establecida en el capítulo VIII de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, donde se regula la expropiación por razones de defensa nacional y seguridad del Estado, y, dentro de ellas, las expropiaciones por necesidades militares; y, de otra parte, tales instalaciones tendrán una zona de seguridad lejana, en la que queda prohibida la instalación de industrias o actividades que, con arreglo a los reglamentos generales (y locales, en su caso), vigentes en la materia, puedan calificarse de molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, en una franja de 2000 m de anchura en torno del campo militar, desde su perímetro exterior, salvo que el ministro de Defensa³² o por delegación suya la autoridad militar regional correspondiente autorice el establecimiento de tales industrias, condicionando la autorización a la inclusión de dispositivos de corrección de sus humos, emanaciones y similares, de forma que garanticen que no perjudicarán gravemente la salud ni impedirán la visibilidad y demás condiciones de actuación eficaz en el campo militar de que se trate.

3.2.2. Instalaciones civiles de interés militar

Como ya se ha señalado anteriormente, el artículo 7 de la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacio-

³² La competencia, en estos casos, corresponde al director general de Infraestructura del Ministerio de Defensa, en virtud de lo señalado en la Orden de 11 de febrero de 1987 por la que se delegan atribuciones del Ministerio de Defensa en el director general de Infraestructura, en relación con la Ley 8/1975, y del artículo 6.2 del Real Decreto 454/2012, de 5 de marzo, por el que se desarrolla la Estructura Orgánica Básica del Ministerio de Defensa, que atribuye a la Dirección General de Infraestructura ejercer las competencias en relación con las servidumbres aeronáuticas y con las zonas de interés para la defensa nacional, de seguridad de las instalaciones y de acceso restringido a la propiedad por parte de extranjeros.

nal, distingue dos tipos de instalaciones, de un lado, las instalaciones militares y, de otro lado, las instalaciones civiles declaradas de interés militar.

El apartado 1 del artículo 28 del reglamento contiene una definición de lo que ha de entenderse por instalaciones civiles de interés militar, señalándose que serán aquellas instalaciones civiles que eventualmente así se declare por contribuir de forma más o menos directa a las necesidades de la defensa nacional. La competencia para la declaración de la instalación civil como de interés militar corresponde al Consejo de Ministros mediante real decreto a propuesta del Ministerio de Defensa o del ministerio civil del que dependa cuando se trate de una instalación civil afectada a obras o servicios públicos.

Asimismo, el apartado 2 del artículo 28 señala que el decreto de declaración determinará el Ejército al que la instalación civil se adscribe y fijará el grupo de entre los previstos en el artículo 8 en que quede incluida para ser dotada, por analogía con las instalaciones militares, de las correspondientes zonas de seguridad.

Como ejemplo de dichas instalaciones civiles de interés militar podemos citar el Real Decreto 3772/1982, de 15 de diciembre, por el que se declaró de interés militar las instalaciones de la empresa Maarsu S. A., en Fuenlabrada (Madrid)³³, quedando adscritas al Ejército del Aire y comprendidas en el grupo cuarto; igualmente, el Real Decreto 3771/1982, de 15 de diciembre³⁴ por el que se declaraban instalaciones de interés militar las instalaciones de la empresa Compañías de Electricidad y Comunicaciones S. A. (CECSA) en Torrejón de Ardoz (Madrid), quedando adscritas también al Ejército del Aire y adscritas al grupo cuarto.

En todo caso, el real decreto por el que se declaren dichas instalaciones civiles de interés militar ha de motivar las razones por las cuales dicha instalación civil es declarada de interés militar, el Ejército al que queda adscrito, así como su inclusión en alguno de los grupos entre los previstos en el artículo 8. Se distingue de esta manera entre el acto administrativo de declaración de dichas zonas, que ha de hacerse por real decreto del Consejo de Ministros y el acto administrativo de delimitación de las zonas de seguridad de dichas instalaciones que ha de hacerse mediante orden ministerial, con los requisitos y condiciones que hemos visto anteriormente para cada grupo. Por tanto, una vez que la instalación civil ha sido declarada de interés militar e incluida en uno de los cinco grupos a los que hace referencia el artículo 8 del reglamento, será aplicable la regulación de las zonas

³³ BOE núm. 307, de 23 de diciembre de 1982.

³⁴ BOE núm. 307, de 23 de diciembre de 1982.

de seguridad establecida para cada uno de dichos grupos, completándose la delimitación de su zona de seguridad con la regulación contenida en el apartado 3 del artículo 28, por lo que se tendrá en cuenta la índole y ubicación de la instalación civil afectada, las medidas de seguridad y medios de protección con que cuenta o se viera obligada a adoptar, de suerte que podría variarse la extensión de las citadas zonas, de acuerdo con las medidas de seguridad que en cada momento se adopten por la empresa.

Consecuencia de lo anterior es la declaración contenida en el apartado 4 del artículo 28, es decir, la obligación que pesa sobre la entidad propietaria de una instalación civil de interés militar de dar a comunicar el nombre de la persona con capacidad de representación de la empresa que ha de relacionarse con el organismo técnico encargado de la fundamentación de la delimitación de las zonas de seguridad. Por lo demás, el artículo 28 apartado 5 señala que la autoridad militar jurisdiccional correspondiente podrá asignar eventualmente a la instalación declarada de interés militar, un destacamento de las Fuerzas Armadas para su protección, remisión que hay que entender referida, como ya se ha dicho anteriormente en el ámbito de la Armada, a la Jefatura de Apoyo Logístico, la Inspección General del Ejército de Tierra, y, en el Ejército del Aire, el Mando de Apoyo Logístico.

Respecto a las limitaciones que suponen al derecho de propiedad las zonas de seguridad de las instalaciones civiles de interés militar, resulta obvio que una vez que el real decreto de declaración de dichas instalaciones civiles como de interés militar determina el grupo en el que han de quedar encuadradas, serán de aplicación las limitaciones sobre el derecho de propiedad que hemos estudiado en relación con cada uno de dichos grupos.

Por último, la sección tercera del reglamento, artículos 29 a 31, con la que se cierra el capítulo II, relativo a las zonas de seguridad, contiene una serie de disposiciones comunes. Así, en primer lugar, establece que el Ministerio de Defensa determinará los obstáculos o instalaciones que deberán ser eliminados o modificados por cuenta del Estado entre aquellos que ya existan en las diferentes zonas de seguridad, remitiéndose al procedimiento expropiatorio mediante la correspondiente indemnización, pudiendo aplicarse si las circunstancias así lo exigieran el procedimiento de urgencia regulado en la ley. En segundo lugar, establece la obligación del Ministerio de Defensa de comunicar a los ayuntamientos en que radiquen las instalaciones la existencia y perímetro de las zonas correspondientes, así como las limitaciones inherentes a estas, para su traslado a los propietarios afectados, debiendo hacer la misma notificación en forma directa a los titulares de las obras o servicios públicos existentes, en la zona, obligación a la que ya se ha hecho referencia. Y, finalmente, el artículo 31 alude a las

facultades que corresponden a las autoridades jurisdiccionales sobre las correspondientes zonas de seguridad.

3.2.3. Consecuencias del incumplimiento de los requisitos exigidos por la ley para la declaración de las zonas de seguridad de las instalaciones militares

El incumplimiento de los requisitos exigidos por la ley para la declaración de dichas zonas de seguridad puede viciar de nulidad el acto administrativo por el que se realiza tal declaración, estando encuadrada dicha nulidad en el supuesto comprendido en el artículo 47 apartado 1 letra e), de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. A este respecto, debemos hacer las siguientes consideraciones y, en primer lugar, debemos comenzar con la previsión establecida en el artículo 14.1 de la Ley cuando establece que el Ministerio de Defensa, a través del órgano competente, comunicará a los ayuntamientos en los que radiquen las instalaciones la existencia y perímetro de las zonas de seguridad correspondientes, así como las limitaciones inherentes a estas, para su traslado a los propietarios afectados, debiendo hacer la misma notificación en forma directa a los titulares de las obras o servicios públicos existentes en la zona.

Se plantea en primer término, la cuestión de si la participación de los propietarios afectados en el procedimiento que conduce a la aprobación de dichas zonas de seguridad ha de ser obligatoria o, por el contrario, el Ministerio de Defensa únicamente ha de comunicar la existencia de las zonas de seguridad correspondientes así como las limitaciones inherentes a estas a los ayuntamientos afectados.

Resulta evidente que la comunicación a los ayuntamientos ha de realizarse una vez realizada la determinación de la zona de seguridad y es a partir de esta notificación cuando el ayuntamiento o la entidad local correspondiente ha de dar traslado a los propietarios afectados, momento en el cual estos propietarios podrán ejercer las acciones que consideren conveniente en defensa de sus derechos e intereses.

El artículo 105, c) de la Constitución establece que la ley regulará el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado, de manera que se garantiza la audiencia de los interesados no siempre, sino solo cuando proceda, pudiendo traerse a colación también el contenido del artículo 13 letra d, de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común

de las Administraciones Públicas cuando señala que, quienes de conformidad con el artículo 3, tienen capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas, son titulares, en sus relaciones con ellas, del derecho al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y el Resto del Ordenamiento Jurídico. De manera que tenemos que acudir a la ley que resulte de aplicación, en este caso la Ley 8/1975, que únicamente prevé la comunicación de la existencia de las zonas de seguridad correspondientes así como las limitaciones inherentes a estas a los ayuntamientos afectados para su traslado a los propietarios afectados, pero no se prevé la participación obligatoria de los afectados en el procedimiento que conduce a la aprobación de la delimitación de dichas zonas de seguridad, sin perjuicio de que si el órgano competente lo estimara necesario, se diera dicho trámite de audiencia a las entidades y ciudadanos que pudieran quedar afectados.

En segundo lugar, en caso de irregularidades o defectos formales en la tramitación del procedimiento, es necesario que se produzca una situación de indefensión real y efectiva, más allá de la meramente formal y como exige reiterada jurisprudencia³⁵, en el caso de posibles indefensiones ajenas nadie está legitimado para alegarlas, excepto los interesados. De manera que la legitimación en estos casos para la impugnación del acto administrativo correspondería a los propietarios afectados y no a los ayuntamientos.

Y, en tercer lugar, un último aspecto es el de la motivación, que cumple las tres funciones de asegurar la seriedad en la formación de la voluntad de la Administración, constituir una garantía para los interesados y facilitar el control jurisdiccional de la legalidad de los actos administrativos, en los términos previstos en el artículo 106 de la Constitución, de manera que la orden ministerial por la que se establezcan las zonas de seguridad habrá de especificar las razones por las cuales se fijan dichas zonas.

Y, dicha doctrina ha sido recogida por nuestros tribunales de justicia, pudiendo citarse la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 3 de octubre de 2012, por la que se resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Vilaboia contra la Orden DEF/2050/2009, de 15 de julio, del Ministro de Defensa, por la que se establecía la zona de seguridad de la instalación mi-

³⁵ Sentencias del Tribunal Supremo de 27 de diciembre de 2001 y de 24 de octubre de 2002, entre otras.

litar General Morillo en los términos municipales de Pontevedra, Vilaboa y Marín³⁶.

³⁶ La Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 3 de octubre de 2012, establece en el fundamento de Derecho Cuarto lo siguiente: «El análisis de la impugnación efectuada por el Concello de Vilaboa a la luz de las alegaciones que se han realizado en el proceso y de la normativa aplicable no permite apreciar ninguna de las vulneraciones denunciadas por dicha parte: a) La omisión de la preceptiva comunicación prevista en el artículo 14.1 de la Ley 8/1975 y la consiguiente indefensión originada tanto a la Entidad local como a los titulares dominicales de los terrenos afectos sirve de fundamento a numerosos argumentos de la demanda. Sin embargo, los razonamientos del recurrente se construyen sobre un presupuesto incorrecto, cual es el de que la comunicación ha de ser “previa”, es decir, que en el procedimiento de elaboración del acto ha de abrirse un trámite de alegaciones dando entrada a los Ayuntamientos y a los propietarios afectados, cuando resulta del artículo 14.1 de la Ley 8/1975 que la comunicación a efectuar por la Administración del Estado debe comprender la existencia y el perímetro de las zonas de seguridad, así como la limitaciones correspondientes, lo que, lógicamente, no puede hacerse antes de haberse aprobado. Por tanto, la obligación de informar solo es exigible una vez realizada la determinación de la zona de seguridad, no antes, siendo a raíz de esa notificación cuando la Entidad local ha de trasladarla a los propietarios (en este mismo sentido, Sentencia de esta Sala, Sección 4.ª, de 14 de julio de 1999). Es cierto que, durante el procedimiento que conduce a la aprobación de la delimitación de una zona de seguridad, nada impide que se dé audiencia a las entidades y a los ciudadanos que pueden ser afectados, pero tal trámite no puede considerarse obligatorio, puesto que la propia Constitución, en la letra c) del artículo 105, no garantiza la audiencia de los interesados en todo caso, sino “cuando proceda”. En esta misma línea, hay que precisar que, el artículo 86 de la Ley 30/1992, al regular la “información pública”, la condiciona a que la naturaleza del procedimiento lo requiera, sin que, en casos como el presente, dada la finalidad perseguida por la Orden recurrida, deba convenirse en que así ocurra, lo que enlaza con uno de los argumentos desplegados por el Abogado de Estado, relativo a las limitaciones impuestas por la misma Ley 30/1992 respecto de aquellas cuestiones “que contengan información sobre la defensa nacional o la Seguridad del Estado” (artículo 37.5.b). b) Las referencias que, enlazadas con la falta de comunicación a la Entidad local demandante, la misma hace a la indefensión de los propietarios afectados tampoco puede implicar la nulidad o la anulabilidad que se postula. Por un lado, el Ayuntamiento en el que radica la instalación militar ha de transmitir a los propietarios afectados por las zonas de seguridad la información que, sobre su existencia, su perímetro y las limitaciones derivadas de las mismas, le comunique el Ministerio de Defensa, pero ello debe tener lugar, como ya se ha indicado, cuando las referidas zonas de seguridad hayan sido establecidas, siendo ese el momento en el que aquellos propietarios podrán ejercitar las acciones oportunas en defensa de sus legítimos intereses. Por otro lado, y enlazando con lo último que se acaba de indicar, según reiterada jurisprudencia, los defectos o irregularidades formales en la tramitación de los procedimientos administrativos resultan trascendentes en la medida en la que, a través de ellos, se genera una situación de indefensión real y efectiva, más allá de la meramente formal; y, en este sentido, nadie está legitimado para alegar posibles indefensiones ajenas (Sentencias del Tribunal Supremo de 27 de diciembre de 2001 y de 24 de octubre de 2002, entre otras), sin que pueda descartarse que esos propietarios hayan conocido la Orden impugnada —mediante la publicación en el Boletín Oficial del Estado, por el traslado previsto en el citado artículo 14 de la ley 8/1975 o por cualquier otro medio— y hayan decidido no recurrirla, siendo a dichos propietarios a quienes incumbiría la carga de reaccionar contra la Orden alegando la indefensión o cualquier otro vicio, sin que el Ayuntamiento pueda arrogarse esa actuación en su nombre. c) El artículo 4 de la Ley 30/1992 proclama, en el apartado 1, un principio que ha de inspirar las relaciones de todas Administraciones Públicas, cual es el de lealtad institucional. Este principio obliga, esencialmente, a te-

3.3. LAS ZONAS DE ACCESO RESTRINGIDO A LA PROPIEDAD POR PARTE DE EXTRANJEROS

El artículo 4 de la ley 8/1975, de 12 de marzo, dice que:

«Se denominan zonas de acceso restringido a la propiedad por parte de extranjeros aquéllas en que por exigencias de la defensa nacional

ner en cuenta, al ejercitar las competencias propias, cómo ese ejercicio puede afectar al de las restantes Administraciones, proscribiendo las actuaciones que entorpezcan las competencias propias de otra Administración. El mismo apartado 1 del citado artículo 4 dota al principio de lealtad institucional de concretos contenidos. Sin embargo, ninguna de las alegaciones vertidas por la parte demandante acreditan mínimamente que el mencionado principio se haya vulnerado por la Orden impugnada, en concreto, al determinar la zona de seguridad próxima, por cuanto, según se ha razonado, la comunicación de su existencia y perímetros, así como de las limitaciones inherentes a la misma ha de realizarse con posterioridad a su aprobación, no antes, no siendo preceptivo el trámite de información pública. Tampoco cabe olvidar el ámbito al que se refiere la Orden impugnada, que es uno tan sensible como el de la defensa nacional, el propósito perseguido por la fijación de una zona de seguridad próxima ni que la delimitación atacada trae causa de una anterior, sin que se explique la incidencia de las alteraciones en las esferas competenciales de la Entidad local como en la urbanística, a la que expresamente se alude en la demanda. Así, a este último respecto nada se justifica sobre cómo la nueva definición del perímetro de seguridad afecta a las atribuciones urbanísticas o, siquiera, al planeamiento aprobado por la demandante. d) También ha de rechazarse la infracción del artículo 58.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local. Este precepto, en lo que aquí interesa, que es el párrafo tercero, dispone que “La participación de los municipios en la formación de los planes generales de obras públicas que les afecten se realizará en todo caso de conformidad con lo que disponga la correspondiente legislación territorial. Asimismo, en la determinación de usos y en la adopción de resoluciones por parte de otras Administraciones Públicas en materia de concesiones o autorizaciones relativa al dominio público de su competencia, será requisito indispensable para su aprobación el informe previo de los municipios en cuyo territorio se encuentre dicho dominio público, de acuerdo con lo establecido en los artículos 82 y 83 de la Ley 30/1992”. La Orden impugnada no aprueba ningún plan general de obra pública ni trata sobre concesiones o autorizaciones; antes bien, impone servidumbres y limitaciones a terrenos ubicados en las cercanías de una instalación militar derivadas de las exigencias de la defensa nacional y previstas en un instrumento normativo adecuado para ello. e) En cuanto a la motivación, ha de recordarse que cumple diferentes funciones, pues, desde el punto de vista interno, asegura la seriedad en la formación de la voluntad de la Administración; en el terreno formal, constituye una garantía para el interesado; y, en último término, facilita el control jurisdiccional previsto en el artículo 106 de la Constitución. Estas funciones se cumplen en el presente caso, donde, en virtud del preámbulo de la Orden recurrida, se tiene cumplido conocimiento de las razones que conducen a la derogación de la anterior, consistentes en, “aprovechando la experiencia adquirida”, perfeccionar “la delimitación existente”, lo que basta a los efectos que interesan ya que no puede desconocerse que las zonas de seguridad habían sido impuestas por Órdenes anteriores: la lejana por la Orden 156/1982, de 12 de noviembre, y la próxima por la Orden DEF/2815/2008, de 16 de septiembre, a la que sustituye la recurrida en este proceso, no siendo exigible un detalle, en la propia Orden, de cada uno de los cambios operados, máxime cuando ni siquiera se relaciona por la parte actora la incidencia que las alteraciones tienen sobre los intereses que dicha Entidad local encarna».

o del libre ejercicio de las potestades soberanas del Estado resulte conveniente prohibir, limitar o condicionar la adquisición de la propiedad y demás derechos reales por personas físicas o jurídicas de nacionalidad o bajo control extranjero, con arreglo a lo dispuesto en esta Ley».

Siguiendo a Fernández-Piñeyro y Hernández³⁷, el tenor del precepto se puede estudiar desde dos ángulos distintos, uno de carácter subjetivo que obliga a determinar qué personas, tanto físicas como jurídicas, pueden considerarse como extranjeros o bajo control extranjero a los efectos de esta ley, y el segundo de carácter objetivo, profundizando en la delimitación de los espacios físicos concretos del territorio nacional donde los extranjeros tienen limitados sus derechos por razón de interés de la defensa nacional.

3.3.1. Determinación subjetiva

El artículo 4 de la Ley 8/1975 describe el ámbito de aplicación subjetiva a las personas físicas o jurídicas de nacionalidad o bajo control extranjero con arreglo a lo dispuesto en esta ley.

Así, por lo que se refiere a las personas físicas, y a efectos de su delimitación, debemos acudir a lo dispuesto en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, cuyo artículo 1 señala que se consideran extranjeros, a los efectos de la aplicación de la presente ley, a los que carezcan de nacionalidad española, señalando el apartado 3 que los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea y aquellos a quienes sea de aplicación el régimen comunitario se regirán por las normas que lo regulan, siéndoles de aplicación la presente ley en aquellos aspectos que pudieran ser más favorables.

El artículo 13, apartado primero, de nuestra Constitución señala que los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente título en los términos que establezcan los tratados y la ley, pronunciándose en los mismos términos el artículo 27 del Código Civil cuando prevé que los extranjeros gozan en España de los mismos derechos civiles que los españoles, salvo lo dispuesto en las leyes especiales y en los tratados, por lo que podría pensarse que el artículo 4 de la ley 8/1975, de 12 de marzo vulnera lo dispuesto en nuestra norma suprema.

³⁷ *Op. cit.*, p. 226 y ss.

Ahora bien, el disfrute por los extranjeros de los derechos y libertades reconocidos podrá atemperarse en cuanto a su contenido a lo que determinen los tratados internacionales y la ley interna española, de manera que eso significa que el legislador tiene reconocido un margen de disponibilidad para esa regulación. Y, en este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 2 de julio de 2008³⁸, señala en el fundamento de derecho quinto, párrafo segundo que:

«[...] el artículo 13 de la Constitución, en lo que hace a los derechos fundamentales de los extranjeros en España, establece que gozarán de ellos “en los términos que establezcan los tratados y la ley”. Esto significa efectivamente que el legislador tiene reconocido un margen de disponibilidad para esa regulación, pero no quiere decir que los derechos que sean objeto de dicha regulación no sigan siendo derechos fundamentales, ni estén acompañados de las garantías establecidas para esta clase de derechos en el artículo 53 CE».

En lo que atañe a las personas jurídicas, se incluyen en el artículo 4 las personas jurídicas tanto nacionales como extranjeras cuyo capital pertenezca a personas físicas o jurídicas extranjeras. El artículo 19 de la Ley 8/1975 señala, respecto al requisito de la autorización militar establecido en el artículo 18, que será exigible la autorización militar en todos los casos que previene este precepto a las sociedades españolas cuando su ca-

³⁸ Y, en el mismo sentido, se pronuncia la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo de 13 de marzo de 2001, en el fundamento de derecho tercero cuando señala lo siguiente: «En idéntico sentido desestimatorio hemos de pronunciarnos con relación a la infracción del principio de proporcionalidad, pues al margen de que estaríamos en presencia de una cuestión nueva, la cual por ende no puede ser enjuiciada en casación, por la propia naturaleza de este recurso, es de observar en contemplación de los preceptos cuya infracción se acusa, cómo la expulsión se ha producido en correcta aplicación de lo dispuesto en el art. 26.1.a), a cuyo tenor los extranjeros podrán ser expulsados “por encontrarse ilegalmente en territorio español...”, sin que tal hecho pueda ser objeto de sanción pecuniaria, según determina el artículo siguiente 27.3, lo cual quiere decir, como expresábamos en la sentencia de 7 de noviembre de 2000, que “el legislador lo dispuso así en la mentada Ley Orgánica 7/85, de 1 de julio”, consignando además, en armonía con la doctrina del Tribunal Constitucional (sentencias entre otras 94/93, 150 y 242/94), e interpretando el art. 13.1 de la Constitución que “resultaba imposible moderar o graduar la expulsión, si bien no sucede lo mismo con la prohibición de volver a entrar en territorio español, que en éste caso se fijó en el mínimo de tres años (art. 36.1 de la misma Ley), plazo que no resulta desproporcionado”, todo ello al margen de que el invocado art. 13 garantiza ciertamente el derecho de los extranjeros a gozar de las libertades públicas que garantiza el Título I, pero “en los términos que establezcan los tratados y la ley, y precisamente es la tan repetida Ley 7/1985, dictada para desarrollar el mentado art. 13, el que disciplina la materia actual y prevé expresamente la cuestionada expulsión”».

pital pertenezca a personas físicas o jurídicas extranjeras, no nacionales de un Estado miembro de la Comunidad Económica Europea, en proporción superior al 50 %, o cuando aun no siendo así, los socios extranjeros no comunitarios tengan una situación de dominio o prevalencia en la empresa, derivada de cualquier circunstancia que permita comprobar la existencia de una influencia decisiva de estos en la gestión de la sociedad; dicha comprobación se verificará conforme al procedimiento que reglamentariamente se establezca. Estableciendo en el apartado segundo que el cómputo del porcentaje de inversión extranjera a que se hace referencia en el apartado anterior se llevará a cabo conforme a los criterios establecidos en la vigente normativa sobre Inversiones Extranjeras en España.

Las limitaciones impuestas a las personas jurídicas se aplicarían, según el artículo 19 de la Ley 8/1975, en dos supuestos, de una parte, a las sociedades españolas cuando su capital pertenezca a personas físicas o jurídicas extranjeras, no nacionales de un Estado miembro de la Comunidad Económica Europea, en proporción superior al 50 %; y de otra parte, cuando aun no siendo así, los socios extranjeros no comunitarios tengan una situación de dominio o prevalencia en la empresa, derivada de cualquier circunstancia que permita comprobar la existencia de una influencia decisiva de estos en la gestión de la sociedad; dicha comprobación se verificará conforme al procedimiento que reglamentariamente se establezca. Estableciendo en el apartado segundo que el cómputo del porcentaje de inversión extranjera a que se hace referencia en el apartado anterior se llevará a cabo conforme a los criterios establecidos en la vigente normativa sobre Inversiones Extranjeras en España.

Se observa, pues, que el artículo 19.2 de la Ley 8/1975, de 12 de marzo, se remite a la legislación sobre inversiones extranjeras, actualmente, el Real Decreto 664/1999, de 23 de abril, sobre inversiones exteriores, y, nada dice este real decreto, a excepción de lo dispuesto respecto a las sociedades que coticen en bolsa³⁹, en qué circunstancia los socios extranjeros no comunitarios tienen una situación de dominio o prevalencia en la empresa, derivada de cualquier circunstancia que permita comprobar la existencia de una influencia decisiva de los mismos en la gestión de la

³⁹ Artículo 11.1, párrafo segundo del Real Decreto 664/1999, de 23 de abril, sobre Inversiones Exteriores: «En el caso de sociedades cotizadas en Bolsa de Valores que desarrollen estas actividades, únicamente requerirán autorización las adquisiciones por no residentes superiores al 5 por 100 del capital social de la sociedad española, o las que, sin alcanzar este porcentaje, permitan al inversor formar parte, directa o indirectamente, de su órgano de administración, todo ello de conformidad con lo previsto en el Real Decreto 377/1991, de 15 de marzo, sobre comunicaciones de participaciones significativas en sociedades cotizadas y de adquisiciones por éstas de acciones propias».

sociedad⁴⁰. De modo que, para determinar cuándo los socios extranjeros no comunitarios tienen esa situación de dominio o prevalencia en la empresa, debemos acudir a la normativa general de aplicación constituida por el Código de Comercio —artículo 42 a 49—, Ley de Sociedades de Capital —artículo 18—, Ley del Mercado de Valores —artículo 5—, y Real Decreto 1159/2010, por el que se aprueban las normas para la formulación de las cuentas anuales consolidadas y las condiciones de presentación.

Dentro de esta materia se regulan las sociedades asociadas, es decir, aquellas en cuya gestión algunas sociedades del grupo ejercen una influencia significativa, y, poniendo en relación el artículo 47 del Código de Comercio con el Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre, —por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad, parte tercera, apartado 13, Norma 3.^a—, y el artículo 5 del Real Decreto 1159/2010 —por el que se aprueban las normas para la formulación de las cuentas anuales consolidadas y las condiciones de presentación—, se entiende que existe influencia significativa en la gestión de otra empresa cuando se cumplan los dos requisitos siguientes: primero, que la empresa o una o varias empresas del

⁴⁰ Con anterioridad al Real Decreto 664/1999, el cómputo del porcentaje de inversión en extranjera se llevaba a cabo con los criterios establecidos en el artículo 5.1.4 del derogado Real Decreto 2077/1986, de 25 de septiembre, que establecía lo siguiente: «Las inversiones extranjeras efectuadas en España por Sociedades extranjeras pertenecientes a un mismo grupo, incluidas las filiales que tuvieran en España, se considerarán efectuadas por un solo sujeto de inversión, a efectos del cómputo de porcentaje previsto en el apartado anterior. Se considerarán pertenecientes a un mismo grupo las Sociedades que constituyan una unidad de decisión porque cualquiera de ellos controle directa o indirectamente a los demás. A estos efectos existe control de una Sociedad dominada por otro dominante, cuando concurra alguna de las circunstancias previstas en el número 6 del artículo 4 de la Ley 46/1984, de 26 de diciembre reguladora de las Instituciones de Inversión colectiva».

Y, el artículo 1.3 señalaba que: «[...] se considera que el inversor extranjero puede ejercer una influencia efectiva en la gestión o control de la Sociedad, cuando su participación sea igual o superior al 20 por 100 del capital». Y, en el mismo sentido, la derogada Orden de 4 de febrero de 1990, que desarrollaba las normas reguladoras de las inversiones extranjeras en España, establecía que «a los efectos previstos en el artículo 5.º 1.3 del Reglamento de Inversiones Extranjeras en España, se presume que el inversor extranjero ejerce influencia efectiva en la gestión o control de una Sociedad española cuando su participación porcentual en el capital de ésta sea igual o superior al 20 por 100 o cuando, sin alcanzar dicho porcentaje, goce directa o indirectamente de representación en el órgano de administración de la misma».

Por su parte, el Real Decreto 671/1992, que derogó la anterior normativa, establecía en el artículo 6.1 que «se presume que existe influencia efectiva en la gestión o control de una sociedad cuando la participación directa o indirecta del inversor sea igual o superior al 10 por 100 del capital de la sociedad o cuando, no alcanzándose dicho porcentaje, permita al inversor formar parte, directa o indirectamente, de su órgano de administración. Se considera a estos efectos como un solo sujeto inversor a las entidades que constituyan una unidad de decisión porque cualquiera de ellas controle o pueda controlar directa o indirectamente las decisiones de las demás».

grupo, incluidas las entidades o personas físicas dominantes, participan en la empresa, y segundo, que se tenga el poder de intervenir en las decisiones de política financiera y de explotación de la participada, sin llegar a tener el control.

Y se presumirá, salvo prueba en contrario, que existe influencia significativa cuando la empresa o una o varias empresas del grupo incluidas las entidades o personas físicas dominantes, posean, al menos, el 20% de los derechos de voto de otra sociedad. Asimismo, la existencia de influencia significativa se podrá evidenciar a través de cualquiera de las siguientes vías: la representación en el consejo de administración u órgano equivalente de dirección de la empresa participada, la participación en los procesos de fijación de políticas, las transacciones de importancia relativa con la participada, el intercambio de personal directivo o el suministro de información técnica esencial. Por tanto, hemos de concluir que cuando un socio extranjero reúna estas condiciones serán de aplicación las limitaciones establecidas en la Ley 8/1975.

3.3.2. Determinación objetiva

En cuanto a la determinación objetiva, el artículo 17 de la Ley 8/1975, de 12 de marzo, recoge textualmente que:

«La determinación y delimitación de estas zonas y la fijación del porcentaje máximo de propiedades y otros derechos reales en favor de extranjeros dentro de cada una de ellas, porcentaje que en ningún caso podrá exceder del límite señalado en el artículo anterior, se realizará por decreto aprobado en Consejo de Ministros, a propuesta de la Junta de defensa nacional e iniciativa del ministerio militar interesado.

»Excepcionalmente, con la misma forma e idénticos requisitos, podrá disponer el Gobierno, por razones similares, hacer extensivas las disposiciones de este capítulo de la Ley a determinadas poblaciones no fronterizas, o a sus zonas de ensanche, o fijar un límite máximo de superficie por adquirente».

De conformidad con el precepto transcrito, la determinación y delimitación de las zonas de acceso restringido a la propiedad por parte de los extranjeros está atribuida al Consejo de Ministros mediante real decreto, a propuesta de la Comisión Interministerial de Defensa, que tiene la com-

petencia delegada por el Consejo de Defensa Nacional⁴¹ e iniciativa del Ministerio de Defensa.

Como señala Fernández-Piñeyro y Hernández⁴², la cuestión que se plantea inmediatamente con el precepto es si esa actividad reglamentaria se agota con lo que posteriormente determinó el Real Decreto 689/1978, por el que se aprueba el reglamento de ejecución de la ley o bien si cabe todavía una actividad reglamentaria, o más correctamente administrativa, específica en la que se determinen y delimiten nuevas zonas de acceso restringido a la propiedad por parte de extranjeros, tal y como puede hacerse, como ya se ha dicho en relación con la determinación y delimitación de las zonas de interés para la defensa nacional.

Comparto plenamente el criterio mantenido por el referido autor, en el sentido de que el reglamento quiso concretar con todo detalle qué zonas del territorio nacional han de considerarse de acceso restringido a la propiedad por parte de extranjeros sin pretender que dicha concreción se realizara a través de un real decreto posterior.

Así se deduce del artículo 4 del reglamento cuando señala que:

«Se denominan zonas de acceso restringido a la propiedad por parte de extranjeros aquellas que, por exigencias de la defensa nacional o del libre ejercicio de las potestades soberanas del Estado, resulte conveniente prohibir, limitar o condicionar la adquisición de la propiedad y demás derechos reales sobre bienes inmuebles por personas físicas o jurídicas de nacionalidad o bajo control extranjero, con arreglo a lo dispuesto en la ley, que este reglamento de ejecución desarrolla”. Y, el artículo 32,1 señala, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4 de

⁴¹ En la actualidad, se trata de una competencia que corresponde por delegación a la Comisión Interministerial de Defensa, en virtud de la Resolución 135/38138/2013, de 2 de octubre, de la Secretaría General de Política de Defensa, por la que se publica el *Acuerdo del Consejo de Defensa Nacional sobre delegación de competencias en la Comisión Interministerial de Defensa para la declaración de zonas de interés para la defensa nacional*, en la que el Consejo de Defensa Nacional acuerda encomendar, de conformidad con la previsión contenida en el artículo 8.f) del Real Decreto 1310/2007, la formulación de todas aquellas propuestas legalmente atribuidas a la extinta Junta de Defensa Nacional, en el ámbito de aplicación de la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional, y que por aplicación de la disposición adicional cuarta del Real Decreto 1310/2007, de 5 de octubre, corresponde su ejercicio al Consejo de Defensa Nacional, de manera que sean adoptadas en su nombre, con posterior dación de cuenta al mencionado órgano colegiado, coordinador, y consultivo del presidente del Gobierno en materia de defensa.

⁴² *Op. cit.*, p. 235.

la ley qué zonas son de acceso restringido a la propiedad por parte de extranjeros⁴³».

Por tanto, y como señala Fernández-Piñeyro, mediante la aplicación de estos dos artículos quedan perfectamente determinadas y delimitadas, ya en el reglamento de ejecución de la ley, las zonas de acceso restringido a la propiedad por parte de extranjeros, sin necesidad de un nuevo real decreto específico para ello, como ocurre con la determinación y delimitación de las zonas de interés para la defensa nacional.

Ahora bien, como señala el autor citado, ello no quiere decir que el Consejo de Ministros no pueda crear mediante real decreto nuevas zonas de acceso restringido a la propiedad por parte de extranjeros, suprimir alguna o modificar los límites existentes, pues dicha posibilidad ya viene recogida en el propio reglamento, en el artículo 32.2 al señalar que: «El Gobierno, a propuesta de la Junta de Defensa Nacional y a iniciativa del Ministerio de Defensa, podrá crear por Decreto nuevas zonas de acceso restringido a la propiedad por parte de extranjeros, suprimir alguna de las establecidas y, en cualquier caso, modificar sus límites territoriales».

⁴³ Artículo 4 de la Ley 8/1975: «[...] serán zonas de acceso restringido a la propiedad por parte de extranjeros: a) Territorios insulares.

1. Comprende la totalidad de las islas e islotes de soberanía nacional.

2. El porcentaje máximo de propiedades y otros derechos reales inmobiliarios en favor de extranjeros en estos territorios será:

En islas de superficie igual o superior a Formentera (82,8 kilómetros cuadrados), el quince por ciento.

En islas e islotes de superficie inferior a la antes mencionada, cero por ciento.

b) Territorios peninsulares.

1. Zona de Cartagena. El porcentaje máximo de adquisición en esta zona será del quince por ciento.

2. Zona del Estrecho de Gibraltar. El porcentaje máximo de adquisición en esta zona será del 10 por 100.

3. Zona de la bahía de Cádiz. El porcentaje máximo de adquisición en esta zona será del diez por ciento.

4. Zona fronteriza con Portugal. El porcentaje máximo de adquisición en esta zona será del quince por ciento.

5. Zona de Galicia. El porcentaje máximo de adquisición en esta zona será del quince por ciento.

6. Zona fronteriza con Francia. El porcentaje máximo de adquisición en esta zona será del quince por ciento, con excepción del término municipal de Llivia, en que el porcentaje será el cero por ciento.

7. La delimitación geográfica de las zonas señaladas en los seis números anteriores será la que se especifica en el anexo II de este Reglamento.

c) Territorios españoles del Norte de África.

En los territorios no insulares el porcentaje máximo de adquisición será del cinco por ciento».

3.3.3. Limitaciones que afecten a la propiedad derivadas de las zonas de acceso restringido a la propiedad por parte de extranjeros

Las limitaciones que afecten a la propiedad derivadas de las zonas de acceso restringido a la propiedad por parte de extranjeros se pueden clasificar en prohibiciones de carácter absoluto, relativas y supuestos particulares. Dentro de las primeras, los artículos 16 de la ley y 33 del reglamento recogen una prohibición absoluta de la transmisión de la propiedad y de otros derechos reales sobre determinados bienes inmuebles a personas físicas o jurídicas extranjeras, pues la extensión total de los bienes inmuebles pertenecientes en propiedad o gravados con derechos reales a favor de personas físicas o jurídicas extranjeras no podrá exceder del quince por ciento de su superficie, estableciendo el artículo 23 de la ley la posibilidad de que por parte del Ministerio de Defensa se proceda a la expropiación forzosa de aquellos inmuebles con los que se hubiera rebasado la proporción del 15 %, o la que en su caso fije el Gobierno, pues según dispone el artículo 17 no se podrá rebasar ese porcentaje pero sí establecer uno menor⁴⁴.

⁴⁴ El artículo 16 de la ley 8/1975, de 12 de marzo señala que: «En las zonas de acceso restringido a la propiedad por parte de extranjeros, a que se refiere el artículo cuarto de esta Ley, la extensión total de los bienes inmuebles pertenecientes en propiedad o gravados con derechos reales a favor de personas físicas o jurídicas extranjeras no podrá exceder del quince por ciento de su superficie, computado y distribuido en cada zona en la forma que reglamentariamente se determine.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo siguiente, quedará fuera del ámbito de aplicación de esta capítulo y, por consiguiente, no se incluirá en el cómputo la superficie ocupada por los actuales núcleos urbanos de poblaciones no fronterizas o sus zonas urbanizadas o de ensanche actuales, y las futuras, siempre que consten en planes aprobados conforme a la establecido en la legislación urbanística, que hayan sido informados favorablemente por el Ministerio militar correspondiente, circunstancia que se hará constar en el acto de aprobación».

Y el artículo 33.1 del reglamento establece que: «En las zonas de acceso restringido a la propiedad por parte de extranjeros, la extensión total de los bienes inmuebles pertenecientes en propiedad o gravados con derechos reales a favor de personas físicas o jurídicas extranjeras será el fijado para cada zona por este Reglamento o por el Decreto correspondiente, sin que en ningún caso pueda exceder del quince por ciento de su superficie».

Por su parte, el artículo 23 de la Ley 8/1975, de 12 de marzo, establece textualmente lo siguiente: «Si en alguna de las zonas de acceso restringido a la propiedad por parte de extranjeros se hubiere rebasado ya la proporción del quince por ciento, o la que en su caso fije el Gobierno, conforme a lo dispuesto en el artículo diecisiete de esta Ley, no se modificará el estado jurídico y de hecho de las propiedades que tuvieran adquiridas los extranjeros o Entidades extranjeras.

No obstante, previa declaración de utilidad pública, con arreglo a la legislación vigente, podrán ser objeto de expropiación aquellas propiedades que se considere conveniente o necesario adquiera el Estado, para salvaguardar los supremos intereses de la defensa nacional, decidiéndose ulteriormente acerca del destino o uso de los inmuebles adquiridos en tal concepto, sea para conservarlos por la Administración, o sea para enajenarlos a es-

Una segunda prohibición de carácter absoluto es la prevista en el artículo 27 de la ley y 48 del reglamento, puesto que en las zonas de acceso restringido a la propiedad por parte de extranjeros, estos no podrán adquirir, por prescripción, el dominio y otros derechos reales sobre bienes inmuebles.

A continuación la Ley 8/1975, en su artículo 18, y el reglamento, en su artículo 37, establecen otra serie de limitaciones, independientemente del porcentaje máximo admitido, y aunque el extranjero hubiera adquirido legítimamente el derecho de propiedad o algún otro derecho real por no haber rebasado dicho porcentaje máximo. Estamos en presencia de una prohibición relativa, al exigirse la correspondiente autorización militar⁴⁵.

Como supuestos particulares, los artículos 25 de la ley y 46 del reglamento establecen respecto a la adquisición de fincas o la constitución de derechos reales sobre estas a favor de extranjeros que se verifique, por título hereditario universal o singular, la obligación del extranjero heredero de solicitar la correspondiente autorización militar en el plazo de tres meses o, en su caso, proceder a la enajenación de los bienes en el término de un año, contados ambos desde que el adquirente pudo ejercitar legalmente sus facultades como titular del dominio o del derecho real de que se trate. Desde mi punto de vista, el precepto contempla tres supuestos: de una parte, la necesaria autorización militar para la adquisición de fincas o la constitución de derechos reales sobre estas, en el plazo de tres meses; en segundo lugar, la obligación de enajenación de los bienes adquiridos a título hereditario en el plazo de un año, bien cuando se haya denegado dicha autorización militar o bien porque el heredero haya incumplido el requisito de la previa autorización militar; y, por último, en caso de incumplimiento de dichas

pañoles, previa la autorización legal correspondiente, con arreglo a lo prevenido en la Ley del Patrimonio del Estado.

Cuando se produzca la expropiación a que se refiere el párrafo anterior, no habrá lugar al derecho de reversión previsto en el artículo cincuenta y cuatro de la Ley de Expropiación Forzosa».

⁴⁵ El artículo 18 establece que: «En las zonas de acceso restringido a la propiedad por parte de extranjeros, quedan sujetos al requisito de la autorización militar, tramitada en la forma que reglamentariamente se determine:

a) La adquisición, cualquiera que sea su título, por parte de personas físicas o jurídicas extranjeras, de propiedad sobre fincas rústicas o urbanas, con o sin edificaciones, o de obras o construcciones de cualquier clase.

b) La constitución, transmisión y modificación de hipotecas, censos, servidumbres y demás derechos reales sobre fincas, a favor de personas extranjeras.

c) La construcción de obras o edificaciones de cualquier clase, así como la adquisición de derechos sobre autorizaciones concedidas y no ejecutadas, cuando los peticionarios sean extranjeros».

obligaciones, el Ministerio de Defensa podrá proceder a la expropiación forzosa, en los términos previsto en el artículo 23 de la ley.

Otro supuesto particular es el previsto en el artículo 46 apartado 3 del reglamento relativo a la pérdida de nacionalidad española y de adquisición de bienes inmuebles como consecuencia de la disolución de sociedades: «Iguales plazo y consecuencias serán aplicables a los casos en que un súbdito español pierda esta nacionalidad y cuando por disolución de Sociedad se adjudiquen derechos reales sobre bienes inmuebles a un titular extranjero».

Por su parte, el artículo 20 de la Ley 8/1975 establece otra particularidad como es la obligación específica por parte de los notarios y registradores de la propiedad de exigir a los interesados la acreditación de la autorización militar antes señalada, con carácter previo al otorgamiento o inscripción, de los instrumentos públicos relativos a actos o contratos de transmisión del dominio o constitución de derechos reales.

La autorización militar en los actos o contratos de transmisión del dominio o constitución de derechos reales, es una auténtica *conditio iuris*, exigida por ley, pues dichas autorizaciones son hechos ajenos o extrínsecos al negocio jurídico mismo, pero cuya existencia es exigida por la ley para que el negocio jurídico pueda surtir efectos. Ello implica que dicha autorización militar debe exigirse con carácter previo o en el momento mismo del otorgamiento de la escritura pública por parte del notario y, por tanto, también, a efectos de inscripción por el registrador de la propiedad. Por tanto, la ausencia de tal autorización constituye una causa de ineficacia del contrato, pues este, aun concurriendo los elementos esenciales del contrato recogidos en el artículo 1261 del Código Civil, ha sido celebrado en contradicción con lo establecido en una ley imperativa como es la Ley 8/1975, de 12 de marzo, que exige la previa autorización militar⁴⁶.

⁴⁶ La Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de marzo de 1983, en el fundamento de derecho primero, declara: «Que es doctrina, trato jurisprudencial como científica, comúnmente admitida, que entre los grados de invalidez de según que al contrato le falte alguno o alguno esenciales señalados en el artículo mil doscientos sesenta y uno del Código Civil o que haya sido celebrado, aun reuniendo esos elementos esenciales, en oposición a leyes imperativas cuya infracción da lugar a la ineficacia ; situaciones jurídicas distintas de aquella otra en que la ineficacia deviene a consecuencia de vicios del consentimiento en la formación de la voluntad o falta de capacidad de obrar en uno de los contratantes o falsedad de la causa, casos de la de nominada nulidad relativa o anulabilidad, una de cuyas consecuencias es que en este segundo supuesto la acción de nulidad dura cuatro años y solo puede ser ejercitada por los obligados principal o subsidiariamente en virtud de ellos, según establecen los artículos mil trescientos uno y mil trescientos dos del citado cuerpo legal, mientras que en los casos de inexistencia o nulidad absoluta o radical la acción es imprescriptible y puede ejercitarla cualquier tercero perjudicado por el contrato en cuestión; habiendo llegado esta Sala a declarar (sentencia de veintinueve de octubre de mil novecientos cuarenta y nueve)

Finalmente, una última precisión es la referente al régimen jurídico aplicable a los territorios españoles del norte de África. Estos territorios cuentan con un sistema de restricciones al uso de la propiedad que no solo afecta a los extranjeros, sino también a personas físicas o jurídicas de nacionalidad española⁴⁷.

4. CONCLUSIÓN

Todas las actividades ligadas a la defensa nacional tienen una indudable proyección y repercusión territorial y, en este sentido, la Ley 8/1975 contiene importantes limitaciones a la propiedad y demás derechos sobre los bienes; limitaciones que, por otra parte, vienen justificadas no solo como consecuencia de la relevancia de la defensa nacional como actividad del Estado en orden a los fines y misiones contenidos en el artículo 8 de la Constitución y en la Ley Orgánica de Defensa Nacional, sino que también la disminución del derecho de goce de los propietarios está permitida por razón de la seguridad de las personas, y de las construcciones o plantaciones que puedan verse afectadas por la proximidad de las zonas e instalaciones que son de interés para la defensa nacional.

Los presupuestos establecidos en la normativa sobre zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional obligan a prestar especial atención a los requisitos exigidos por la ley para su declaración, de manera que

que los Tribunales pueden y deben apreciar de oficio la ineficacia o inexistencia de los actos radicalmente nulos».

⁴⁷ Como señala Fernández-Piñeyro y Hernández, ante el problema creado en Ceuta y Melilla por la adquisición de inmuebles por súbditos marroquíes nacionalizados españoles y ante la inconstitucionalidad de la discriminación entre españoles de origen y nacionalizados fue necesario establecer la necesidad de autorización para todos, extranjeros y españoles. Dice el autor citado que la circunstancia de que todas las transmisiones de inmuebles, con la amplia gama de actos jurídicos a que se refieren los artículos 37 y 46 del Reglamento de la Ley 8/1975, tuvieran que ser autorizados por el Consejo de Ministros, impidió la necesaria agilización administrativa, originando protestas en los Ayuntamientos de Ceuta y Melilla y alguna interpelación parlamentaria al Gobierno.

La Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, modificó la disposición final segunda de la Ley 8/1975, habilitando la posible desconcentración de las facultades del Gobierno, a través del Consejo de Ministros, que actualmente contempla la ley, haciéndose efectiva dicha desconcentración por Real Decreto , de 31 de marzo, por el que se modifica el reglamento de ejecución de la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional, dando una nueva redacción en su artículo único a la disposición final primera del reglamento de ejecución de la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional aprobado por Real Decreto 689/1978, de 10 de febrero, que recogió dicha desconcentración, recogiendo además las especialidades del régimen jurídico aplicable a Ceuta y Melilla.

esta importante actividad del Estado que constituye la defensa nacional no se vea afectada, debiendo tenerse en cuenta quiénes son en la actualidad los órganos competentes para su declaración, así como aquellos otros bajo cuya responsabilidad y vigilancia se encuentran, y cuáles son las exigencias para la declaración de dichas zonas y las consecuencias de su incumplimiento.