

EL DERECHO URBANISTICO MILITAR, GESTION Y PROTECCION DE LOS RECURSOS INMOBILIARIOS DE LA DEFENSA NACIONAL

José Luis RODRIGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO
Coronel Auditor de la Armada

SUMARIO

1. DETERMINACIONES PREVIAS: 1. Introducción. 2. Evolución Histórica. 3. El Derecho Urbanístico. 4. La Organización: 4.1. La Organización General. 4.2. La Organización en el Ministerio de Defensa. 4.3. El ingreso en la CEE y el Urbanismo Militar.—II. LA GESTION URBANISTICA EN MATERIA DE DEFENSA NACIONAL: 1. Examen de la Ley del Suelo y normas de ordenación del territorio. 2. Régimen general del control urbanístico de las actuaciones de iniciativa pública. 3. Ordenamiento urbanístico y Defensa Nacional. 4. La Gerencia de Infraestructura de la Defensa.—III. PROPIEDAD Y DEFENSA NACIONAL: 1. El dominio público militar. 2. Régimen jurídico del Patrimonio del Estado y Ministerio de Defensa.—IV. LIMITACIONES ADMINISTRATIVAS QUE AFECTAN A LA PROPIEDAD PRIVADA POR IMPERATIVO DE LA DEFENSA NACIONAL: 1. Instituciones del régimen administrativo de la propiedad privada. 2. Zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional. 3. Servidumbres administrativas.—IV. LIMITACIONES ADMINISTRATIVAS QUE AFECTAN A LA PROPIEDAD PRIVADA POR IMPERATIVO DE LA DEFENSA NACIONAL: 1. Instituciones del régimen administrativo de la propiedad privada. 2. Zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional. 3. Servidumbres administrativas.—V. LOS MEDIOS INSTRUMENTALES PARA LA GESTION Y PROTECCION DE LOS RECURSOS INMOBILIARIOS DE LA DEFENSA NACIONAL: 1. La gestión urbanística del patrimonio afectado a la Defensa Nacional. 2. Tráfico Jurídico de los bienes y derechos patrimoniales del Estado. 3. Expropiación forzosa. 3.1. Expropiación forzosa por razones de Defensa nacional. 3.2. La expropiación urbanística. 4. Requisas militares y Movilización. 5. La protección registral de los bienes militares.—VI LAS FUNCIONES DE ASESORAMIENTO JURIDICO-MILITAR EN RE-

LACION CON LA GESTION URBANISTICA Y PROTECCION DE LOS RECURSOS INMOBILIARIOS DE LA DEFENSA NACIONAL: 1. La Asesoría General del Ministerio de Defensa. 2. Las Asesorías Jurídicas de los Cuarteles Generales. 3. La función asesora del Auditor. 4. Los Asesores Jurídicos de otros Centros Directivos o Autoridades militares. 5. Los Asesores Jurídico de los Organismos Autónomos de la Administración Militar. 6. Los representantes del Ministerio de Defensa ante los órganos urbanísticos de las Comunidades Autónomas. 7. Los denominados «asesores urbanísticos» de las Fuerzas Armadas. 8. La enseñanza del Derecho Urbanístico militar y su configuración como Diploma en los Cuerpos Jurídicos militares.

I. DETERMINACIONES PREVIAS

1. *Introducción*

Se ha dicho que la preocupación por el urbanismo es, con toda razón, una de las características definitorias de la cultura moderna, puesto que la población tiende a agruparse en estructuras urbanas de un modo continuo e ininterrumpido, con tal intensidad que parece razonable prever un momento, no demasiado lejano, en que la gran mayoría de la población mundial se encuentre concentrada en inmensas ciudades (1).

Por ello, en toda civilización urbana la complejidad del urbanismo requiere una adecuada organización administrativa si queremos hacer habitables nuestras ciudades y esta ordenación del territorio incide necesariamente en, los fines, medios y recursos de la Defensa Nacional tan íntimamente ligados a a geografía y a la población (2).

Antes de adentrarnos en el aspecto puramente jurídico del urbanismo, es conveniente advertir que éste es uno de los puntos de vista desde el que se puede estudiar este fenómeno social. No se deben desconocer, en efecto, las aportaciones de la geografía humana y de la ecología social y urbana. La influencia del hombre sobre el medio natural construyendo y haciendo habitable su territorio hace necesario estudiar el medio físico como un medio humanizado, el paisaje natural co-

(1) GONZALEZ BERENGUER, J. L.: «Teoría y práctica de la Ley del Suelo». Madrid, 1964. Ver. Voz «Urbanismo II» en Gran Enciclopedia. «RIALP», pág. 120. LASO MARTINEZ, José Luis: «Derecho Urbanístico», Tomo I, Madrid, 1981, pág. 21 y ss. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y PAREJO ALFONSO, Luciano: «Lecciones de Derecho Urbanístico», Madrid, 1981, págs 37 y ss. y 45 y ss.

(2) GONZALEZ PEREZ, Jesús: «Comentarios a la Ley del Suelo». Tomo I, Madrid, 1981, págs. 95 y 96.

mo un paisaje socioeconómico y, en definitiva, sociocultural. Pero si el paisaje es el espejo de la cultura, también los factores geográficos —el clima, suelo, agua, extensión, riqueza o distancias— condicionan la vida social (3).

La ecología —término derivado del griego «oikos» = lugar o casa donde se vive— debe interesarnos en su vertiente de ecología social o estudio de las relaciones de los grupos con el medio que les rodea, es decir, las interdependencias de las instituciones y de los modos de agrupación humana en el espacio. Los problemas de la ecología pueden, así, formularse en función a las cuatro variables siguientes: la población, el medio, la tecnología y la organización. La ecología urbana estudia la estructura y desarrollo de las ciudades que, por su gran volumen, tamaño, estructura y desarrollo, presentan problemas específicos y complejos de enorme trascendencia social (4).

El término urbanismo fue empleado en 1910 por Clerget, aunque no faltan autores que conceden la primicia a nuestro Arturo Soria y Mata autor de la Ciudad Lineal de gratas resonancias para el urbanismo madrileño. El urbanismo designa hoy la ciencia de las agrupaciones humanas y de los trazados urbanos, una vez superada la etapa anterior llamada preurbanista en la que las ciudades estaban condicionadas fundamentalmente por razones de defensa (5).

Afirma GONZÁLEZ PÉREZ (6) que el hombre se ha dado cuenta de que la utilización que ha hecho de la tierra no ha sido ni mucho menos la más racional y en la medida que se daba cuenta de la magnitud del problema, adquiriría la convicción de que únicamente era posible la solución considerando el territorio con carácter de totalidad, como ámbito espacial en que se desenvuelve nuestro diario devenir

Y es precisamente desde esta concepción amplia, que desborda el contenido clásico del urbanismo para abarcar los más variados fines, donde el urbanismo militar encuentra el máximo interés y justificación. En efecto, si se eleva el territorio a la categoría de elemento coordinador de las actividades con un criterio de totalidad que incorpore los más vastos objetivos de calidad de vida, aflora inmediatamente el fin prima-

(3) MUNNE Federico: «Grupos, Masas y Sociedades». Barcelona 1971, pág. 544 y ss. DIEZ NICOLAS, Juan: «La Urbanización y el Urbanismo en la década de los 70». Madrid, 1972, pág. 171.

(4) MUNNE, Federico: «Grupos Masas y Sociedades». Ob. cit., pág. 554 y ss. LEFEVRE MENRI: «El derecho a la ciudad». Barcelona 1978, pág. 23. Ver también, EDWARD J. KIORMONDY: «Conceptos de ecología». Madrid, 1975.

(5) FISAC, Miguel: Voz «Urbanismo I» en Gran Enciclopedia RIALP. Pág. 118, NUÑEZ RUIZ Miguel, Angel: «Derecho Urbanístico Español». Madrid, 1967, pág. 115.

(6) GONZALEZ PEREZ, Jesús: «Comentarios de la Ley del Suelo». Tomo I, ob. cit., pág. 95. MARTÍN BLANCO, José: El tráfico de bienes inmuebles en la Ley del Suelo». Madrid, 1964, pág. 24.

rio del Estado: la Defensa Nacional, es decir, la aportación del territorio como elemento básico de la soberanía nacional.

La Constitución española reconoce el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, debiendo velar los poderes públicos por la utilización racional de los recursos naturales y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva (artículo 45.1 y 2). En el artículo 47 afirma el derecho de los españoles a una vivienda digna y adecuada, así como el deber de los poderes públicos a promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación (7).

Ya antes de nuestra norma fundamental lo había entendido así el Plan de Desarrollo español cuando declaraba: «el urbanismo ha dejado de ser un simple instrumento corrector y ordenador de la ciudad para transformarse en una actuación de conformación social general, que tiene como finalidad principal la planificación u ordenación anticipada de las estructuras demográficas, sociales y económicas de una unidad territorial».

No hay que olvidar que la defensa nacional es definida en la Ley de criterios básicos de la Defensa Nacional y organización militar, como: «La disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la Nación, ante cualquier forma de agresión, debiendo todos los españoles participar en el logro de tal fin. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la unidad, soberanía e independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, protegiendo la vida de la población y los intereses de la Patria, en el marco de lo dispuesto en el artículo 97 de la Constitución» (artículo segundo de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio) (8).

La defensa de la integridad territorial «es sin duda una de las misiones constitucionales de las Fuerzas Armadas, pero al propio tiempo el territorio integra uno de los recursos fundamentales de la Defensa Nacional y, más concretamente, militar. En consecuencia, esta Defensa —como dice un autor— es necesario plantearla de forma total, como una simbiosis íntima de las exigencias militares y del desarrollo económico, social y cultural (9).

(7) ALZAGA, Oscar: «La Constitución Española de 1978. Comentario sistemático». Madrid, 1978.

(8) VILLAGRA BLANCO, Daniel: «Ley Orgánica por la que se regulan las bases de la defensa Nacional y la Organización Militar». Cuaderno de Documentación, Presidencia del Gobierno, n.º 35, Madrid, 1980.

(9) SANCHEZ AGESTA, Luis: Prólogo del libro «La función política del Ejército», de HERMANN OEHLING RUIZ, Madrid, 1967.

2. *Evolución Histórica*

Como tantas otras instituciones el urbanismo nace íntimamente unido a la primaria necesidad de la defensa y seguridad de la población, sigue sus vicisitudes y nunca llega a desvincularse completamente de sus condicionamientos.

Cuando el hombre estabiliza su forma de vida y aparecen las primeras agrupaciones urbanas, una de las principales preocupaciones de sus habitantes es la defensiva, es decir, la seguridad de sus moradores frente a ataques del exterior. Así, a lo largo de la historia del urbanismo se pueden detectar dos formas características de edificarse la ciudad. Por un lado un crecimiento, lento, y espontáneo, adaptado al terreno y a las circunstancias climáticas, en el que tampoco se pueden desechar las determinaciones defensivas como la elección de colinas o lugares de difícil acceso que faciliten la protección contra eventuales enemigos (10).

Por otra parte, un planeamiento consciente de la urbe que, antes que los problemas viales y las intenciones monumentales, conoció la impronta de los arquitectos e ingenieros militares en la programación de formas artificiales de defensa o el mejor aprovechamiento de las naturales. La ciudad estaba condicionada por el abastecimiento de agua, por la fertilidad del suelo, por el clima y las facilidades de comunicación terrestre o marítima, pero también por sus murallas y construcción en zonas elevadas o aprovechamiento de barreras naturales como cursos de agua, pequeñas penínsulas o configuración favorable del terreno.

Las ciudades del mundo antiguo obedecieron a esta necesidad de fortificación que ni siquiera fue abandonada en las grandes urbes de Mesopotamia, Caldea, Asiria, Egipto, América precolombina, Grecia y Roma. Pero realmente cuando mayor importancia adquiere esta obsesión fortificadora es en la construcción de la ciudad medieval, completamente amurallada, de perímetro reducido y casi inaccesible. A comienzos de la Edad Moderna, con el triunfo de las monarquías absolutas y los grandes Estados nacionales, se queda estrecho y anticuado el castillo feudal, la muralla y los recintos topográficamente inaccesibles. Las ciudades deben ser más grandes, bien comunicadas y abastecidas para responder a las necesidades de una burguesía comercial y artesanal. Los arquitectos e ingenieros militares se esmeran entonces en el trazado geométrico de los recintos fortificados: es el naci-

(10) FISAC, Miguel: ver «Urbanismo I», ob. cit., pág. 118. LASO MARTINEZ: «Derecho Urbanístico», Tomo I, ob. cit., pág. 30 y ss. GARCIA DE ENTERRIA y PAREJO ALFONSO: «Lecciones de Derecho Urbanístico». Ob. cit., pág. 38 y ss. Dividen estos autores la historia del urbanismo para su estudio en la época antigua, medieval, la ciudad barroca, la revolución urbanística del Siglo XIX y el urbanismo contemporáneo. Ver particularmente el capítulo denominado «La desmilitarización de las ciudades» (pág. 71 y ss.).

miento de la arquitectura militar o «Nova Sciencia». Aunque fueron sus iniciadores los grandes arquitectos italianos, no quedaron rezagados estos estudios en España impulsados por Felipe II, con figuras como Cristóbal de Rojas, y por la necesidad de fortificar las ciudades y costas españolas, así como las plazas fuertes portuarias de las Indias. En la funcionalidad defensiva de las ciudades, es decir, en la construcción fortificada se unieron la capacidad técnica del ingeniero y la creatividad del arquitecto, fundiéndose de tal manera que predominaba esta unidad de finalidad militar frente a la especialización. Durante largos años la edificación y el espacio de las ciudades, es decir, el urbanismo, sólo se podrían analizar desde el «concepto defensivo» vigente en la época de que se trate. La óptica del arte militar nos facilitará la explicación del componente funcional en la arquitectura de las ciudades, de las fortificaciones defensivas y su relación con el territorio y de las vías de comunicación, correspondiendo a un concepto de estrategia común a todo el Reino (11).

También es digno de ser destacado un fenómeno generalmente poco estudiado en el desarrollo de las ciudades —en particular de las españolas del siglo XVIII— consciente en la influencia de arquitectos e ingenieros militares en la planificación de las nuevas agrupaciones humanas que nacen con finalidades militares o las antiguas dotadas de renovado valor estratégico, militar o marítimo.

Con la sociedad industrial aparecen nuevas formas de urbanismo, la gran ciudad moderna que derriba su murallas y trata de acantonar las guarniciones militares fuera de su radio de expansión constructivo. La construcción puramente militar o fortificación se concentra ahora en lugares o puntos estratégicos del territorio, en la defensa de costas o fronteras y en las vías de comunicación, puertos o aeropuertos que permitan la actuación de unidades rápidas de intervención. Las dos guerras mundiales y la aparición de las armas nucleares han supuesto una verdadera renovación de los criterios estratégicos militares, para lograr la más correcta evaluación de las posibilidades defensivas del territorio en relación con la población, armamento, medios de combate y capacidad industrial. La planificación del territorio obedece también a unos condicionantes estratégicos, cuya formulación cambia según el modelo defensivo en vigor, pero que es una constante histórica que no se puede desconocer. Se trata de lo que podíamos denominar el urbanismo militar (12).

(11) CHAMOSO LAMAS: Prólogo al libro de RODRIGUEZ-VILLASANTE y PRIETO, Juan Antonio: «Historia y Tipología arquitectónica de las defensas de Galicia», Ediciones do Castro, 1984.

(12) RODRIGUEZ-VILLASANTE y PRIETO, Juan Antonio: «Historia y Tipología Arquitectónica de las defensas de Galicia». Ediciones do Castro, 1984.

3. *El Derecho Urbanístico*

La gran dimensión de los problemas que plantea el urbanismo moderno y la amplitud de los fines perseguidos —ordenación total del territorio que sirva para el pleno desarrollo de la personalidad humana dentro de la comunidad— ha obligado a los poderes públicos a asumir, cada vez con mayor protagonismo, la gestión urbanística (13).

El Derecho administrativo clásico estudiaba las normas reguladoras de la relación jurídica establecida entre la Administración Pública y los particulares. Desde esta óptica se agotaba su contenido en la regulación de la personalidad de los sujetos (Administración y administrados), en los derechos públicos subjetivos, potestades, servicio público, protección del demanio y prerrogativas de la Administración (potestad, expropiatoria, ejecución forzosa o contratación administrativa) (14).

Sin embargo, modernamente, la Administración no puede contentarse ante el fenómeno urbanístico con la función normativa e incluso inspectora de la actividad particular.

Es preciso una actividad pública urbanística, una decidida actuación administrativa que rebasando la simple función de policía pueda llegar hasta la fórmula de servicio público. La intervención de los Entes públicos para realizar, en interés público, la ordenación del territorio confirma —en opinión de González Pérez— el esencial principio de que el urbanismo constituye una función pública o administrativa. Es decir, que la ordenación urbana es una potestad pública y no una expectativa privada (15).

Pero esta precisión debe completarse con otra no menos importante y es que en el urbanismo actual convergen un conjunto de relaciones entre las mismas Administraciones Públicas (Estado, Comunidades Autónomas, Diputaciones, Ayuntamientos y Organismos Autónomos) y de estas con los administrados configurando un complicado haz de derechos, deberes y potestades que no se agotan en la tradicional regulación del Derecho administrativo.

Clavero Arévalo (16) ejemplifica esta construcción del Derecho Urbanístico al estudiar el régimen de las licencias municipales para las actividades urbanísticas del Estado. En efecto, la voluntad ordenadora del conjunto del territorio, se refleja, en decir de ARGULLOL, a través

(13) GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús: «Comentarios a la Ley del suelo: Tomo I. Ob. cit. pág. 96 GARCÍA DE ENTERRÍA Y PAREJO: «Lecciones de Derecho Urbanístico». Madrid, 1979, pág. 156 y ss.

(14) CLAVERO ARÉVALO, Manuel Francisco: «El nuevo régimen de Licencias de Urbanismo». Madrid, 1976, pág. 21.

(15) GONZÁLEZ PÉREZ: «Comentarios a la Ley del Suelo». Tomo I, ob. cit. págs. 96 y 106.

(16) CLAVERO ARÉVALO: «El nuevo régimen de licencia de urbanismo». Ob. cit.

del establecimiento de un sistema complejo de planeamiento, interrelacionado según principios de jerarquía y progresiva concreción, de la fijación de procedimientos específicos para la ejecución de las determinaciones del planeamiento y de la intervención pública, municipal concretamente, de todas las actividades que inciden en el territorio, alternando de manera directa o indirecta sus características naturales, a fin de asegurar su adecuación al bloque de legalidad urbanística (17).

Para denominar el conjunto de disposiciones que regulan el urbanismo, en su sentido más general de ordenación del territorio, ha hecho fortuna la expresión «Derecho urbanístico». Pero la utilización de este concepto por los autores —González Pérez, Gallego Anabitarte, González-Berenguer, Clavero Arévalo— no quiere decir que se le reconozca la categoría de disciplina jurídica autónoma, dotada de autonomía científica como una especial rama del derecho (18).

Ni siquiera la intención codificadora de la denominada Ley del Suelo puede abarcar la regulación total del urbanismo concebido como régimen jurídico del suelo y de la ordenación urbana. Y no sólo porque pronto se ha venido abajo la pretendida unidad reguladora, sino por la necesidad ineludible de enlazar la normativa urbanística con el resto del Ordenamiento Jurídico, particularmente con las demás ramas del Ordenamiento administrativo y, dentro de él, con el Régimen Local. Gallego Anabitarte ha puesto de relieve esta situación —no específica de España— de conexiones múltiples y cada vez más intensas del Derecho Urbanístico con el resto del Ordenamiento, distinguiendo un Derecho Urbanístico fundamental —la Ley del Suelo y su desarrollo o eje clarificador del ordenamiento urbanístico— de las normas complementarias de índole fiscal, orgánico o regulador de las transferencias a las Comunidades autónomas (19).

Destaca García de Enterría (20) que hasta la Ley del Suelo de 1956 la técnica de acción administrativa sobre la propiedad privada urbana

(17) ARGULLOL MURGADAS, Enrique: «Sobre el control urbanístico de las obras de iniciativa pública», en *Revista de Administración Pública*, n.º 100-101, pág. 2.691. Para un estudio de numerosas sentencias sobre urbanismo en relación con el importante aspecto de la discrecionalidad administrativa, ver el libro de Antonio MOZO SEOANE: «La discrecionalidad de la Administración Pública en España. Análisis jurisprudencial, legislativo y doctrinal, 1894-1983», Madrid, 1985, particularmente las págs. 157, 290, 302, 489, 500, 501, y la relación de sentencias de las págs. 578 y 579.

(18) GONZÁLEZ PÉREZ: «Comentarios a la Ley del Suelo». Tomo I, ob. cit. pág. 97. LASO MARTÍNEZ: «Derecho Urbanístico». Tomo I, ob. cit. pág. 73 y ss. NUÑEZ RUIZ: «Derecho Urbanístico Español». Ob. cit. pág. 19 y ss. NUÑEZ RUIZ: «Derecho Urbanístico Español». Ob. cit. pág. 19 y ss.

(19) GALLEGO ANABITARTE, A., y GARCÍA MANZANO, P.: «Ley del Suelo y sus Reglamentos». Madrid, 1981, en la introducción a la obra.

(20) GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón: «Curso de Derecho Administrativo». Tomo II, Madrid, 1980, págs. 139 y 140. Ver también el análisis de este mismo autor, en colaboración con PAREJO ALFONSO en «Lecciones de Derecho Urbanístico», ob. cit. págs. 65 y 66.

se acomoda a las técnicas típicas de las limitaciones administrativas (artículo 350 del Código Civil). El propietario urbano estaba sujeto a las relaciones de vecindad (artículos 571 y siguientes del Código Civil) y a las Ordenanzas Municipales de construcción en razón de la seguridad e higiene públicas. La legislación urbanística alteró este sistema de tal manera que el «ius aedificandi» urbano, en decir del autor, ha dejado de ser una facultad libre del propietario para convertirse en una determinación pública realizada por el correspondiente Plan urbanístico. No se trata pues de un fenómeno de restricción de un determinado contenido previo de los derechos privados, sino de la delimitación o definición del contenido normal y ordinario de tales derechos realizada por la Administración desde una norma —el Plan— que establece el modelo urbano por razones de interés público.

En realidad el denominado Derecho Urbanístico no es una disciplina jurídica autónoma sino, en opinión de González Pérez y Martín Gamero, un conjunto de normas jurídicas de naturaleza distinta, informadas por principios diferentes, normas civiles, administrativas, hipotecarias, procesales o tributarias que sólo tienen de común el objeto que regulan. En la propia ley del Suelo existen normas civiles y administrativas, por lo que no se puede identificar el Derecho urbanístico con el Derecho administrativo al que pertenecen las normas que integran las prerrogativas urbanísticas (21).

Cada vez el Derecho de Urbanismo se convierte más en Derecho Público económico, diferente al Derecho Administrativo clásico, al adquirir autonomía frente al Derecho de la vivienda y construcción e interrelacionarse con el Derecho del Medio Ambiente, Fiscalidad Inmobiliaria y Ordenación del Territorio. Si en Francia el Derecho Urbanístico multiplica su relación con otras ramas del Derecho Público, en Alemania se estudian en ocasiones unidos el urbanismo (Bauordnungsrecht) y la ordenación del territorio (Raumordnungsrecht) (22).

En conclusión, el actual Derecho Urbanístico constituye una de las más profundas transformaciones del Derecho de propiedad —incluido el patrimonio de los Entes Públicos— y de las técnicas administrativas de intervención (23). Dentro de estas manifestaciones de la función

(21) MARTÍN GAMERO: «Expropiaciones urbanísticas». Madrid, 1967, pág. 67 y ss. GONZÁLEZ PÉREZ: «Comentarios a la Ley del suelo». Tomo I, ob. cit., pág. 98. En contra GUARÍA, Aurelio: «Derecho Administrativo especial». Tomo II. Zaragoza, 1962, pág. 235. También, GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO: «Lecciones de Derecho Urbanístico». ob. cit., págs. 65 y 66. opinan que el Derecho urbanístico es una pertenencia de la llamada parte especial del Derecho Administrativo.

(22) BOUYSSOU F. y HUGOT, J.: «Code de L'Urbanisme». París, 1979. El moderno contenido del Urbanismo se identifica con un nuevo concepto: La ordenación del territorio CLAUDI S PETIT, citado por LAUVERSIN en «L'aménagement du territoire», París, 1966.

(23) GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ: «Curso de Derecho Administrativo». Ob. cit., Tomo II, pág. 141. También GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO: «Lecciones de Derecho Urbanístico». Ob. cit., págs. 65, 113 y ss., y 169 y ss.

pública en materia urbanística se encuentra la provisión de medios reales (expropiación forzosa) y económicos, la limitación de la actividad privada como acción de policía, la acción de fomento o estímulo de la iniciativa privada con ventajas y beneficios fiscales y, por último, el servicio público, pues la Ley admite que la Administración asuma la realización de los fines urbanísticos a través de sus propios órganos, Organismos Autónomos o concesionarios (24).

Finalmente, por lo que se refiere a los recursos inmobiliarios de la Defensa Nacional, el régimen urbanístico militar del suelo se concreta en una función de administración y gestión de un patrimonio afectado al Ministerio de Defensa y a una función de policía que limita la propiedad particular por imperativo de la Defensa Nacional.

4. *La organización*

A la vista de la creciente complejidad del actual planteamiento urbanístico no parece fácil determinar los órganos competentes en la materia, es decir, los Entes públicos a quienes corresponde esta función administrativa. Para una mejor ordenación de la materia —que se va a tratar de forma muy esquemática— es preciso estudiar primero la organización general y a continuación los órganos militares relacionados con el urbanismo, entendiéndolo por tal en sentido amplio— la ordenación del territorio y protección de los recursos o patrimonio inmobiliario afectado a la Defensa Nacional.

4.1. *La organización general*

La Ley del Suelo, texto refundido publicado por Real Decreto 1346/1976 de 9 de abril, confiere a la Administración pública potestades de ordenación urbanística de modo originario, tanto en materia de planeamiento, como de régimen urbanístico del suelo, ejecución de los planes de urbanismo y fomento e intervención en el ejercicio de las facultades dominicales.

El artículo 214 de la Ley del Suelo establece el principio general de la competencia municipal en materia de urbanismo, al otorgar a los Ayuntamientos todas las facultades que siendo de índole local no hubiesen sido atribuidas a otros Organismos. El sistema arbitrado por esta Ley bajo la denominación de «Administración urbanística del Estado» (artículo 5.2.) tenía su base en el Ministerio de la Vivienda y en las

(24) GONZÁLEZ PÉREZ: «Comentarios a la Ley del Suelo». Tomo I. Ob. cit., págs. 106 y 107. LASO MARTÍNEZ: «Derecho Urbanístico». Tomo I, ob. cit. pág. 49 y ss.

Corporaciones Locales sometidas a la tutela del Ministerio de la Gobernación.

De esta forma los órganos especiales urbanísticos, con independencia de las facultades del Consejo de Ministros, establecidos por la legislación del suelo eran los siguientes:

- A) *Organos centrales:*
 - a) Ministerio de la Vivienda.
 - b) La Comisión Central de Urbanismo
 - c) La Dirección General de Urbanismo.
- B) *Organos locales:*
 - a) Comisiones Provinciales de Urbanismo.
 - b) Los Ayuntamientos, en régimen normal o en la Gerencia urbanística.
 - c) Las Diputaciones Provinciales y Cabildos Insulares.
- C) *Entidades estatales autónomas:*
 - a) Instituto Nacional de la Vivienda.
 - b) Instituto Nacional de Urbanismo.
 - c) Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana de Madrid.
 - d) Comisión de Urbanismo y Sevicios Comunes de Barcelona y otros Municipios (25).

Debemos también hacer referencia a la Dirección General de Cooperación Local del Ministerio de Administración Territorial como enlace de las Corporaciones Locales con el Estado.

Esta Organización no puede, sin embargo, considerarse actual por dos razones fundamentales: la desaparición del Ministerio de la Vivienda y el proceso de transferencia en materia de urbanismo a las Comunidades Autónomas.

En efecto, por Real Decreto 3577/1982, el 15 de diciembre y Ley 10/83, del 16 de agosto, se determina la organización de la Administración Central del Estado que, en materia urbanística, corresponde al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, donde (Real Decreto 1654/1985, de 3 de julio) se integran los siguientes órganos directivos:

- Dirección General de la Vivienda.
- Dirección General de Medio Ambiente.
- Dirección General de Arquitectura y Edificación.
- Instituto del Territorio y Urbanismo

Dependen o están integrados en dicho ministerio, completando la

(25) GONZÁLEZ PEREZ «Comentarios a la Ley del Suelo». Madrid. 1976, pág. 130.

organización central del urbanismo, los siguientes organismos y entidades públicas:

- Comisión Central de Urbanismo.
- Comisión interministerial de Ordenación del Territorio.
- Comisión interministerial del Medio Ambiente.
- Consejo de Obras Públicas y Urbanismo.
- Sociedad Estatal de Promoción y Equipamiento del Suelo (SE-PES).
- Sociedad Estatal de Gestión para la Rehabilitación y Construcción de Viviendas (SGV).

Hay que tener en cuenta, por otra parte, respecto al control urbanístico de las actuaciones de iniciativa pública, que la protección de los bienes que constituyen el patrimonio del Estado pertenece al Ministerio de Economía y Hacienda a través de la Dirección General de Patrimonio del Estado y, en su caso, de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado del Ministerio de Justicia.

Pero la mayor alteración de las competencias urbanísticas viene dada por la promulgación de la Constitución española y los respectivos Estatutos de las Comunidades Autónomas que marcan el inicio del complejo proceso de transferencias en esta materia. No se debe olvidar que la ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación urbana, Texto refundido de 9 de abril de 1976, es una Ley preconstitucional gravemente afectada por la posterior norma fundamental, particularmente en el aspecto de competencias y organización. En efecto, el artículo 148-n.º 3 establece, entre las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, la «Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda». De esta forma los Estatutos de Autonomía incluyen dentro de las competencias de las Comunidades la plenitud de la función legislativa y administrativa en materia de ordenación del territorio y urbanismo. De manera que la regulación estatal del Texto refundido de la ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y por los Reglamentos dictados para su desarrollo y aplicación podrían quedar, una vez realizadas las transferencias y promulgada la oportuna legislación autonómica, como derecho supletorio a que hace referencia el artículo 149.3 de la Constitución. La nueva Organización Territorial del Estado produce, por consiguiente, los siguiente efectos sobre la ordenación urbanística:

a) El nacimiento de una legislación urbanística propia de cada Comunidad Autónoma con sus normas peculiares de desarrollo, que puede dejar sin efecto la legislación urbanística estatal. Claro ejemplo de este proceso es la promulgación de la Ley 4/1984, de 10 de febrero, de la Asamblea de la Comunidad Autónoma de Madrid sobre Medidas de Disciplina Urbanística (26).

b) El ejercicio de competencias urbanísticas en el ámbito territo-

rial respectivo por el Gobierno o máximo órgano ejecutivo de la Comunidad Autónoma.

c) La creación de una Administración urbanística autonómica, en la que no es infrecuente que exista una Consejería o denominación similar dedicada a la Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda.

d) El establecimiento de una Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente de la Comunidad que asume las competencias consultivas de la Comisión Central de Urbanismo prevista en la Ley del suelo (artículo 211).

e) La creación de Organismos Autónomos dentro de la Comunidad Autónoma especializados en materia urbanística y de la vivienda. Así, en Madrid las competencias del Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda son transferidas al Organismo Autónomo de la Comunidad «Instituto de la Vivienda de Madrid» (IVIMA).

f) La integración de esta nueva organización urbanística de las Corporaciones Locales, con competencias de los Ayuntamientos en régimen normal o de Gerencia Urbanística.

4.2. *La organización en el Ministerio de Defensa*

El Real Decreto de 1/1987, el 1 de enero, reorganizó el Ministerio de Defensa y estableció dentro de la Secretaría de Estado de Defensa, un centro directivo con competencia en esta materia: la Dirección General de Infraestructura (DIGENIN). No se puede olvidar tampoco, que dentro de los Estados Mayores del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire, existen Secciones que tienen en comendada la elaboración de los planes de infraestructura específicos de cada Ejército, en relación estrecha con los Organos competentes de Apoyo Logístico que tienen a su cargo la construcción de instalaciones militares.

(26) LASO MARTÍNEZ: «Derecho Urbanístico». Tomo I, pág. 433 y ss. RODRÍGUEZ OLIVER: «El Estado y el Urbanismo en la Constitución Española», en Revista de Derecho Urbanístico n.º 67, afirma que estamos ante un fenómeno de regionalización del urbanismo (pág. 13 y ss.).

GONZÁLEZ PÉREZ dice: «es, pues, indudable que, en la medida en que los Estatutos de las Comunidades atribuyan a éstas la competencia en materia de «ordenación de territorio» y «urbanismo», regirá la normativa de la propia Comunidad y sólo en los términos que en las normativas específicas se prevea seguirá en el territorio de la Comunidad la «L.S. y reglamentación general del estado» «Comentarios a la Ley del Suelo», Tomo I, ob. cit., pág. 100). GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y PAREJO ALFONSO, Luciano: «Lecciones de Derecho Urbanístico», Madrid, 1981, págs. 122 y ss., y 147 y ss.

Ejemplo bien reciente de la incidencia de la legislación urbanística propia de las Comunidades Autónomas en la Defensa Nacional es la Disposición Adicional Tercera de la Ley 1/1985, de 23 de enero, de la Asamblea de la Comunidad Autónoma de Madrid, relativa al Parque Regional de la cuenca alta del río Manzanares.

Asimismo, a nivel territorial, existen en las Regiones o Zonas «Comisiones de Urbanismo» e incluso «Asesores de Urbanismo», dependientes de las respectivas Autoridades Jurisdiccionales.

El artículo 10 del Real Decreto 1/1987, de 1 de enero, establece que la Dirección General de Infraestructura tiene a su cargo la preparación, planeamiento, y desarrollo de la política de infraestructura del Departamento; la coordinación de la administración de los bienes inmuebles afectos al Departamento y la dirección de su actuación en materia de expropiación.

Está integrada por la Subdirección General de Planificación y Tipificación, la Subdirección General de Proyectos y Obras y la Subdirección General de Patrimonio. Corresponde a esta última la coordinación de la administración de los bienes inmuebles afectos al Departamento, llevando el inventario de los mismos, así como realizar y, en su caso, coordinar la ejecución de las adquisiciones y expropiaciones, dictando las correspondientes normas.

Dependen de la Dirección General funcionalmente los órganos encargados de la infraestructura de cada Ejército y están adscritos a la misma los Organismos autónomos, Gerencia de Infraestructura de la Defensa y Servicio Militar de Construcciones.

Hay que tener en cuenta que el Ministerio de Defensa está representado en la Comisión Central de Urbanismo (artículo 210 de la ley del Suelo), ahora dependiente del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Asimismo, existen representantes del Ministerio de Defensa en los órganos con competencia urbanística de las Comunidades Autónomas.

Recientemente, la Ley 28/1984, de 31 de julio, crea la Gerencia de Infraestructura de la Defensa como Organismo Autónomo de la Administración militar especializado en materia urbanística e inmobiliaria y en la colaboración con los Organismos Autonómicos y locales para la planificación urbanística.

También debemos hacer referencia a otros Organismos Autónomos de la Administración Militar como los Patronos de Casas Militares que, por sus específicos fines de construcción de viviendas, poseen una alta especialización de temas urbanísticos como apoyo a los fines señalados por los respectivos Cuarteles Generales, dentro del Ministerio de Defensa. En este sentido son frecuentes o intensas sus relaciones con la Dirección General de Infraestructura y con los Estados Mayores de los Cuarteles Generales respectivos.

Hay que resaltar, al hablar de la Organización urbanística militar y sus relaciones con las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, que el artículo 149, n.º 4 de la Constitución determina la competencia exclusiva del Estado en materia de Defensa y Fuerzas Armadas.

Y no se puede hablar de defensa de la integridad territorial (artículo 8.º de la Constitución) sin incidir en la ordenación urbanística del suelo español. A estos efectos conviene recordar los artículos 2, 14, 15, 19 y 23 de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, de criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar. Concretamente en esta materia tiene especial importancia el contenido del Plan Estratégico Conjunto aprobado por el Gobierno y la norma categórica del párrafo final del artículo 23 de la citada Ley, estableciendo que «el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire contarán con las bases, infraestructura y órganos de apoyo logístico, administrativo y de todo tipo que precisen para el cumplimiento de su misión» (27).

Al lado de la organización puramente urbanística, existen una serie de limitaciones administrativas que afectan a la propiedad privada por imperativo de la Defensa Nacional, cuyo exponente más claro es la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la Defensa nacional. La competencia para conocer de estas cuestiones pertenece a la Dirección General de Infraestructura dependiente del secretario de Estado de la Defensa y, a nivel territorial, a las Autoridades regionales militares.

En resumen, los órganos competentes en materia urbanística militar y protección del patrimonio de la Defensa nacional podrían ser los siguientes:

A) *Nivel Central:*

- a) El Consejo de Ministros.
- b) La Junta de Defensa Nacional.
- c) El Presidente del Gobierno.
- d) El Ministro de Defensa.
- e) El Secretario de Estado de Defensa.
 - Dirección General de Infraestructura.
 - Representante del Ministerio de Defensa, en la Comisión Central de Urbanismo.
- f) La Asesoría Jurídica General.

B) *Estados Mayores* del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire.

C) *Organos Territoriales:*

- a) Autoridades militares regionales.
 - Comisiones de Urbanismo.

(27) Ver las Sentencias de la Sala IV del Tribunal Supremo de 30 de abril y 30 de octubre de 1986 y 8 de junio de 1987

- Auditor de la Jurisdicción.
 - Asesor de Urbanismo.
 - b) Representante del Ministerio de Defensa en los Organos Urbanísticos de las Comunidades Autónomas.
- D) *Organismos autónomos de la Administración Militar:*
- a) La Gerencia de Infraestructura de la Defensa.
 - b) Los Patronatos de Casas Militares.
 - c) El Servicio Militar de Construcciones

4.3. *El ingreso en la Comunidad Económica Europea y el Urbanismo Militar*

La integración de España en la Comunidad Económica Europea, con la consiguiente entrada en vigor —a partir del 1 de enero de 1986— del acervo comunitario de aplicabilidad directa y prevalente sobre el derecho español, supone también una importante incidencia en el urbanismo militar. Y ello porque las normas comunitarias —Reglamentos, Directivas— prevalecen sobre la legislación española en virtud de la cesión de competencias a favor de las instituciones comunitarias que supone la adhesión al Tratado de Roma y la aceptación en bloque del derecho comunitario.

Así, no se podrá discriminar a los extranjeros nacionales de los países de la Comunidad Económica Europea frente a los españoles, imponiéndoles limitaciones distintas de las que obligan a los nacionales para adquirir la propiedad por razones de defensa nacional. Cualquier ciudadano de la Comunidad podrá pues adquirir propiedades —bienes inmuebles— en España en igualdad de trato con los españoles. Es obvio que ello incide en el Capítulo III de la Ley 8/1975 («zonas de acceso restringido a la propiedad por parte de los extranjeros») y en las autorizaciones exigidas hasta ahora para adquirir fincas rústicas a que se hará referencia más adelante. Es urgente la adaptación de la normativa española a los Reglamentos comunitarios en tema tan importante para la Defensa Nacional.

II. LA GESTION URBANISTICA EN MATERIA DE DEFENSA NACIONAL

1. *Examen de la Ley del Suelo y normas sobre ordenación del territorio*

Con evidente intención codificadora se promulgó el 12 de mayo de 1956 la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana o, más abreviadamente, Ley del Suelo, que constituye uno de los hitos

fundamentales del ordenamiento jurídico español (28). Ley superadora de la anárquica situación anterior, donde la acción urbanística se contemplaba desde perspectiva puramente local y basada en proyectos a corto plazo, pretende establecer el régimen adecuado frente a la especulación del suelo y la irregularidad en el proceso de urbanización, ordenando bajo la dirección del Estado todo el territorio nacional. La Ley del Suelo fue modificada, como consecuencia de la incidencia de los Planes de Desarrollo Económico y Social en el Urbanismo, por Ley de 2 de mayo de 1975, aprobando su Texto refundido el Decreto de 9 de abril de 1976.

El objeto de la Ley es la ordenación urbanística de todo el territorio nacional (artículo 1.º) y la actividad urbanística comprende: a) Planteamiento urbanístico, b) Régimen urbanístico del suelo, c) Ejecución de las urbanizaciones y d) Fomento e intervención de las facultades dominicales relativas al uso del suelo y edificación.

Planeamiento urbanístico

- a) *Plan Nacional de Ordenación.*
Cordinará las grandes directrices de la organización urbanística del territorio español, la coordinación con la planificación económica y social.
Su aprobación corresponde a las Cortes.
- b) *Planes Directores Territoriales de Coordinación.*
Cuyo ámbito puede ser supraprovincial, provincial o comarcal.
Corresponde su aprobación al Gobierno y el señalamiento de las áreas de limitaciones por exigencias de la defensa nacional (artículo 8.2.b de la ley del suelo)
- c) *Planes Generales Municipales.*
Su objeto es definir el suelo urbanizable y preservar el suelo no urbanizable.
- d) *Planes Parciales.* Desarrollan Plan General o establecen Normas complementarias dentro de los sectores de suelo urbanizable.
Su objeto es: Delimitación de zonas, Polígonos y Unidades de actuación, reservas y Plan de etapas.

(28) GARCIA DE ENTERRIA, y PAREJO ALFONSO: «Lecciones de Derecho Urbanístico». Ob. cit., pág. 49 y ss. 177 y ss.

GONZALEZ BERENGER: *Voz «Urbanismo»* (II), ob. cit., pág 121. Para la génesis de la Ley del Suelo ver LASO MARTINEZ: «Derecho urbanístico». Tomo I. ob. cit., pág 87 y ss.

DURET

ABELEIRA, José: «Ley del Suelo». Centro de Estudios Superiores de Intendencia de la Armada. GONZALEZ PEREZ: «Comentarios a la Ley del Suelo». Tomos I y II. Madrid, 1981.

Son a su vez desarrollados por: Estudios de detalle, (señalamiento de alineaciones y rasantes y ordenación de volúmenes).
Proyectos de Urbanización, excluyendo la edificación
Programas de actuación urbanística, para suelo no programado.

Al régimen urbanístico del suelo dedica la Ley su Título II desarrollando las siguientes funciones: a) Procurar que el suelo se utilice en congruencia con la utilidad pública y la función social de la propiedad. b) Impedir la desigual atribución de beneficios y cargas de planeamiento entre los propietarios afectados. c) Regular el mercado de terrenos. d) Afectar el aumento del valor del suelo originado por el planeamiento al pago de los gastos de urbanización. e) asegurar el uso racional del suelo y f) Adquirir terrenos y construcciones para constituir el patrimonio municipal del suelo.

Para conseguir estos objetivos el suelo se clasifica en urbano, urbanizable (programado y no programado) y suelo no urbanizable (por razones agrícolas, forestales, ganaderas o de otra índole). Se define el solar como aquel terreno apto para la edificación, con urbanización y frente a la calzada pavimentada con encintado, alineación y rasante en Plan de Ordenación.

El Título III de la Ley se refiere a la ejecución de los planes de urbanismo, desarrollando las siguientes finalidades:

- a) Encauzar, dirigir, realizar, conceder y fiscalizar la ejecución de las obras de urbanización.
- b) Expropiar los terrenos y construcciones necesarios para efectuar las obras y cuantos convengan a la economía de la urbanización proyectada. La ejecución de los Planes corresponde al Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales, sin perjuicio de la participación de los particulares. Toda actuación requiere un previo Plan Parcial, salvo los sistemas de ordenación urbanística del territorio previstos en los Planes Territoriales. La ejecución se realizará por Polígonos completos siguiendo cualquiera de los sistemas de compensación (los propietarios ceden los terrenos, urbanizan a su costa y se constituyen en Junta de Compensación), cooperación (ceden los terrenos, abonan la urbanización realizada por la Administración y realizan la reparcelación) y expropiación (que incluye todas las propiedades y derechos existentes en el Polígono, incluso los pertenecientes al Patrimonio del Estado). Se contienen también normas sobre la formulación y ejecución de programas de actuación urbanística por los sistemas de concurso y gestión directa.

El Título IV regula el ejercicio de las facultades relativas al uso y edificación del suelo, es decir al fomento e intervención en el ejercicio de las siguientes facultades dominicales:

- a) Ceder terrenos edificables y derechos de superficie sobre los mismos;
- b) Intervenir la parcelación que se sujeta a licencia previa;
- c) Exigir a los propietarios que edifiquen en plazos determinados;
- d) Imponer la enajenación cuando no se edificaren en el tiempo o forma previstos;
- e) Prohibir los usos que no se ajustaren a los planes (a través de la suspensión de obras, inspección y potestad sancionadora);
- f) Intervenir la construcción y uso de las fincas, que se sujeta a la concesión de la licencia previa, y g) Promover la posibilidad de que se faciliten a los propietarios los medios precisos para cumplir con las obligaciones impuestas en la ley (exenciones y bonificaciones tributarias).

El Título V se dedica a la Gestión económica (presupuesto urbanístico, subvenciones, asignaciones, exacciones y beneficios), el Título VI a los Organos Directivos y Gestores (profundamente afectado por las transferencias a las Comunidades Autónomas) y el VII al Régimen Jurídico que comprende peticiones, actos y recursos, inscripción en el Registro de la Propiedad, ejecutoriedad de los actos administrativos, infracciones urbanísticas y sanciones, responsabilidad de la Administración, acciones y recursos.

Este panorama legislativo se completa con tres normas básicas que lo desarrollan: el Reglamento de Planificación (Decreto de 23 de junio de 1978), de Disciplina Urbanística (Decreto de 23 de junio de 1978), y de Gestión (Decreto 25 de agosto de 1978).

Sin embargo, como ya apuntamos, la regulación del urbanismo se ha visto profundamente alterada por la Constitución española que atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia en estas materias (artículo 148-nº 3). Los diversos Estatutos de Autonomía recogen en su articulado como propias de la Comunidad las materias de urbanismo, ordenación del territorio, medio ambiente y vivienda. Y a raíz de la formalización de estas transferencias, las Asambleas u órganos legislativos de las Comunidades comienzan a promulgar Leyes urbanísticas, cuyo ejemplo más destacable es la Ley 4/1984 de la Comunidad de Madrid sobre Disciplina Urbanística.

Después de esta exposición es fácil concluir que el Derecho urbanístico está sufriendo en España una etapa de reorganización importante y cisis normativa, donde las competencias han sido asumidas por los Entes Territoriales, particularmente por las Comunidades Autónomas y Municipios con sus propios Organismos Autónomos, sin que se encuentre suficientemente clarificado el papel de la Administración Central del Estado en esta materia. Después de la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto, sobre la LOAPA, el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas se basa en la llamada «reserva de Estatuto». Por ello el legislador estatal no puede incidir, con carácter general, en el sistema de delimita-

ción de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sin una expresa previsión constitucional o estatutaria. Sólo a través de las leyes de armonización, previstas en el artículo 150.3 de la Constitución, podrán las Cortes Generales —en ejercicio de su función legislativa— dictar normas urbanísticas generales para todo el territorio nacional que superaran el mero valor supletorio respecto a las leyes autonómicas.

2. *Régimen general del control urbanístico de las actuaciones de iniciativa pública.*

Se ha dicho (29) que el bloque de la legalidad urbanística tiene voluntad ordenadora del conjunto del territorio y por ello las actividades importantes de su proceso de transformación inciden y proceden no solo de los particulares, sino también de los Entes Públicos. En efecto, existen cada vez con mayor frecuencia actuaciones urbanísticas de iniciativa pública y, a la vez, podríamos decir que las Administraciones Públicas se ven sometidas al principio general de intervención municipal —y ahora autonómica— de las actividades que inciden en el territorio.

CLAVERO AREVALO, en conocida monografía, examina los elementos subjetivos —Municipio y el Estado o Entidades de Derecho público que administren bienes del Estado— y objetivos de la relación, es decir qué actividades urbanísticas estatales han de someterse a las competencias de la Administración urbanística, particularmente municipal (30).

Existen determinados Entes públicos que realizan actividades sectoriales de gran incidencia en todo el territorio nacional produciendo —piénsese en las obras públicas— alteraciones importantes en el planeamiento urbanístico. En estos casos es preciso tratar de conciliar, dentro de la normativa urbanística, los intereses públicos a veces antagónicos representados por la actuación sectorial y la planificación total del territorio. El tema cobra singular importancia en el supuesto típico más estudiado por la doctrina: el régimen de los actos de edificación y uso del suelo de iniciativa pública en relación con la intervención municipal que, en todo caso, los considera sujetos a la licencia (31).

Esta intervención municipal, a través de licencia necesaria para obras y servicios de iniciativa pública, tiene su fundamento en el polé-

(29) ARGULLOL MURGADAS: «Sobre el control urbanístico de las obras de iniciativa pública». Artículo citado, pág. 2691.

(30) CLAVERO AREVALO: «El nuevo régimen de licencias de urbanismo». Ob. cit., pág. 16 y ss. LASO MARTÍNEZ: «Derecho Urbanístico». Tomo II, Ob. cit., pág. 167 y ss.

(31) ARGULLOL MURGADAS: «Sobre el control urbanístico...». Artículo citado, pág. 2692 y ss. GARCÍA DE ENTERRÍA, y PAREJO ALFONSO: «Lecciones de Derecho urbanístico». Ob. cit., pág. 727 y ss.

mico artículo 180 del texto refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976 que ha establecido la siguiente regulación:

a) El Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades de Derecho Público que administran bienes estatales o autonómicos han de solicitar licencia cuando se propongan realizar actos que se encuentren sujetos a intervención municipal (Artículo 178 de la Ley del Suelo)

b) Cuando existan razones de urgencia o lo exijan motivos de excepcional interés público, se prevé un procedimiento para el caso de que el Ayuntamiento señale la disconformidad del proyecto con el planeamiento urbanístico en vigor, con resolución final del consejos de Ministros o Gobierno de la Comunidad Autónoma.

c) Se confiere al Ayuntamiento la facultad de suspender las obras que se pretenden realizar sin o en contra del planeamiento, con la única excepción de las obras que afecten directamente a la Defensa Nacional, para cuya suspensión será necesario el acuerdo del Consejo de Ministros a solicitud del Municipio afectado (32).

Se ha objetado que las obras públicas no deben estar sujetas a licencias puesto que corresponden a algo distinto del urbanismo, afectando sólo a la ordenación del territorio. Sin embargo, la amplitud de la fórmula empleada por el reformado artículo 180 es un argumento decisivo a favor de la generalización de la licencia urbanística por absurdo que parezca el hecho de su necesidad para construir una carretera, un puerto, un ferrocarril o un pista de aeropuerto. Jurisprudencia del Tribunal Supremo ha confirmado la competencia municipal para intervenir actos de edificación y uso del suelo en todo el territorio nacional (Sentencia de 30 de junio de 1979) sin que decaiga porque se trate de terrenos de dominio público (Sentencia de 25 de septiembre de 1981), de un puerto (Sentencia de 5 de octubre de 1981), de movimientos de tierra para un ferrocarril (Sentencia de 18 de diciembre de 1981), salvo que estos actos estén programados como obras a ejecutar en un proyecto de urbanización aprobado (artículo 1.º del Reglamento de disciplina Urbanística) o incluidos en Planes Especiales para la ejecución directa de obras de infraestructura del territorio (artículo 17.2. de la Ley de Suelo).

3. Ordenamiento urbanístico y defensa nacional

El gran desarrollo de la planificación urbanística municipal y el principio general según el cual el «*ius edificandi*» se debe ejercer de

(32) LARUMBE BIURRUN, Pedro María: «Algunas reflexiones sobre el artículo 180 de la Ley del Suelo». Revista de Administración Pública, núms. 100-102, enero-diciembre de 1983, pág. 2711 y ss.

acuerdo con la ordenación urbanística, multiplican la incidencia del Derecho urbanístico tanto respecto del Patrimonio del Estado afectado a la Defensa Nacional como del tratamiento de las propiedades privadas afectadas por las limitaciones derivadas de las zonas de Interés para la Defensa Nacional, Zonas de Seguridad de instalaciones militares y zonas de acceso restringido a la propiedad de extranjeros.

Esta problemática ha suscitado la urgente preocupación de las Autoridades Militares Regionales por el planeamiento municipal, obligándoles a mantener una constante vigilancia en el proceso de elaboración de los Planes Generales, comparecencias y formulación de alegaciones en los períodos de información pública, cuando no interposición de recursos ante la propia Corporación Municipal, Administración Central o Autónoma. No son infrecuentes tampoco los litigios que se sustancian ante los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, ni la intervención de las Direcciones Generales del Patrimonio y del Servicio Jurídico del Estado, del Ministerio de Economía y Hacienda y Justicia, en defensa de los bienes pertenecientes al Patrimonio afectados al Ministerio de Defensa.

Recientemente la propia Administración Militar ha comprendido que su postura no debe ser meramente pasiva ante el planeamiento y ha iniciado actuaciones urbanísticas para lograr una adecuada calificación del suelo, gestionando su patrimonio para adecuarlo al bloque de la legalidad urbanística.

En todo caso se debe tener en cuenta que la Jurisprudencia ha concedido, en ocasiones, una auténtica prioridad a los Planes Generales de Ordenación Urbana y su función de coordinación vinculante de todas las competencias administrativas sobre el territorio, sobre los mismos intereses de la Defensa Nacional traducidos en Zonas de seguridad de instalaciones militares (Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de enero de 1979). Así, muy recientemente, una Sentencia de la Audiencia Nacional de fecha 13 de abril de 1984, después de razonar que los particulares y la Administración quedan obligados al cumplimiento de las disposiciones sobre ordenación urbana, añadía: «pues si la Administración Militar entendía que la competencia de su Ministerio venía afectada por el Plan General de Ordenación, pudo oponerse a él en el momento de información pública, lo que no hizo, debiendo por tanto estar a las consecuencias de esta falta de oposición del Plan, que dota a éste de la fuerza y eficacia de las normas de su clase».

Lo lamentable es que no faltan ocasiones en que, por defectos de planificación urbanística municipal, se ha desconocido la existencia de instalaciones militares y sus zonas de seguridad en un Polígono concreto causando verdaderos problemas a particulares que han actuado conforme a la disciplina urbanística, desconociendo las limitaciones

urbanísticas derivadas de la Ley 8/75 de Zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional. Hay que tener en cuenta que la Disposición Final Tercera de la citada Ley 8/75 dispone que: «Los preceptos de esta Ley por los que se exige autorizaciones por los Departamentos Ministeriales o autoridades militares, se aplicarán sin perjuicio de las licencias o autorizaciones que en su caso, y conforme a otras normas vigentes, deban otorgar los Departamentos ministeriales civiles y otros Organismos de la Administración del Estado, provincia o municipio, siendo de aplicación en estos supuestos el principio de unidad de expediente a que se refiere el artículo 39 de la Ley de Procedimiento administrativo».

No cabe duda que, en el terreno de lo deseable, las funciones públicas de la Defensa Nacional y el Urbanismo —como otras muchas tales como la Educación, Sanidad u Obras Públicas— deben estar presididas por el principio de coordinación establecido en el artículo 103 de la Constitución y por la exigencia de cooperación que impone —en defensa del patrimonio del Estado— el artículo 48 de la Ley del Patrimonio a todas las Administraciones Públicas, incluida la Municipal.

Sería pues, conveniente establecer la necesidad de que cuando el planeamiento afectare a Entidades públicas se conceda especial audiencia a los representantes de las mismas recabando su preceptivo informe, sin que sea bastante el período de información pública que sería suficiente para garantizar intereses particulares.

No se debe olvidar tampoco que esta problemática puramente urbanística se puede complicar con implicaciones políticas. No de otra manera se puede enjuiciar los acuerdos de algunos Municipios que, bajo motivaciones ecologistas o pacifistas, han declarado zonas desnuclearizadas, desmilitarizadas, reservas o parques naturales a extensas zonas o incluso a todo el término municipal, con el fin de que no se puedan construir en el mismo instalaciones militares o no pueda ser utilizado como campo de tiro o maniobras para las Fuerzas Armadas. (Sentencia T.S. Sala 4.ª de 8-6- 87).

Finalmente, debemos hacer algunas reflexiones sobre el régimen general de control urbanístico de las actuaciones de iniciativa pública de la Defensa Nacional. Puede tener validez todo lo expuesto sobre la intervención municipal sujetando a licencia los actos de edificación y uso del suelo para fines militares.

Ya hemos visto como el artículo 180.3 de la vigente Ley del Suelo establece una auténtica «excepción de la excepción», privando al Ayuntamiento de la facultad de suspender las obras cuando afectan directamente a la defensa nacional, en cuyo supuesto sólo puede suspenderlas el Consejo de Ministros. La interpretación necesariamente restrictiva de esta excepcionalidad hace preciso que se trate de obras que tengan

una relación directa con las instalaciones militares (33).

Así, no podría aplicarse a puertos no militares, aeropuertos civiles o viviendas militares puesto que, aunque sean de interés para la Defensa, no se produce la afectación directa a un interés puramente castrense. Como se puso de relieve en el debate parlamentario, esta excepción de las obras de la defensa nacional se justifica por su urgencia, trascendencia y necesidad de secreto que debe rodear su realización, lo que no exime de licencia pero establece peculiaridades en el procedimiento. La expresa exclusión de las obras que afecten a la defensa nacional de la facultad municipal de suspensión —que ratifica el artículo 9.º del Reglamento de Disciplina Urbanística— no es privilegio privativo del ordenamiento jurídico español y aún habríamos de decir que nuestra legislación otorga al urbanismo militar menor protección que la normativa de otros países. Así, en Francia el artículo 422-1 del Reglamento General de Urbanismo aprobado por decreto 73-1003, de 8 de noviembre de 1973, establece que las obras de defensa nacional no están sometidas a licencia municipal de edificación (34).

No ocurre así en España donde, como hemos expuesto, es necesaria la licencia municipal que implica un control y conocimiento del proyecto que puede tener carácter reservado. Pero las circunstancias de urgencia o excepcional interés público no pueden presumirse por un Ayuntamiento que sólo tiene constancia de la ausencia de licencia o autorización municipal. Por ello, el procedimiento más adecuado sería una comunicación expresa del Ministerio de Defensa al Ayuntamiento correspondiente recabando su conformidad a la obra, declarando formalmente que afecta directamente a la Defensa Nacional y advirtiendo que no podrá suspenderla sin incurrir en ilegalidad (35).

4. *La gerencia de infraestructura de la defensa.*

Al estudiar la organización urbanística militar hemos visto como esta gestión estaba confiada a los Estados Mayores y a los órganos encargados de la infraestructura de los respectivos Ejércitos. Con la reorganización del Ministerio de Defensa aparece una Dirección General —la de Infraestructura— con competencias en materia de construcciones e instalaciones militares y administración de los bienes inmuebles afectados al Departamento. No hay que olvidar que colaboraban en la gestión urbanística militar Organismos Autónomos tales como la Junta

(33) ARGULLOL MURGADAS: «Sobre el control urbanístico...». Artículo citado, pág. 2710.

(34) LARUMBE BIURRUN: «Algunas reflexiones sobre el artículo 180 de la Ley del Suelo». Artículo citado, pág. 2732.

(35) GARCÍA DE ENTERRÍA Y PAREJO ALFONSO: «Lecciones de Derecho Urbanístico». Ob. cit., pág. 736. Ver también, LARUMBE: «Algunas reflexiones...». Art. cit., pág. 2744.

Central de Acuartelamiento y los Patronatos de Casas Militares.

Pero ha sido la Ley 28/1984, de 31 de julio, la que ha creado en el ámbito del Ministerio de Defensa un Organismo Autónomo cualificado especialmente para la gestión en materia urbanística e inmobiliaria: la Gerencia de Infraestructura de la Defensa. La mejor descripción de este Ente público, con facultades para la colaboración con los Organismos Autónomos y locales en la planificación urbanística, es la simple exposición de sus funciones que enumera el artículo segundo de su Ley fundacional.

Serán funciones de la Gerencia de Infraestructura de la Defensa:

1.^a Desarrollar las directrices de defensa en materia de patrimonio y condiciones urbanísticas del mismo para contribuir a la elaboración y realización de los planes de infraestructura de las Fuerzas Armadas, en colaboración con los Estados Mayores de los Ejércitos de Tierra, de la Armada y del Aire, en la parte que les afecte, y cumplir los cometidos que se le asigne en relación con los inmuebles afectados al Ministerio de Defensa y a los Organismos autónomos adscritos al mismo.

2.^a Proponer modificaciones a los planes generales, así como redactar y proponer planes parciales o especiales y estudios de detalle, para que el desarrollo y ejecución del planteamiento urbanístico se coordine con los planes de infraestructura de las Fuerzas Armadas sobre terrenos destinados a acuartelamientos, en colaboración con las Corporaciones Locales y Comunidades Autónomas, en ejercicio de las competencias exclusivas que, en materia de defensa, atribuye al Estado el artículo 149.1.4.^a de la Constitución. Dichos instrumentos de planeamiento, así como la colaboración en el mismo que se establece en el número siguiente, se tramitarán con el asesoramiento de los Servicios Urbanísticos de la Administración del Estado, integrada en el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, y se aprobarán por los órganos urbanísticos competentes y mediante el cumplimiento de la legislación urbanística.

3.^a Colaborar con los Ayuntamientos en los planes de ordenación urbana, tanto de iniciativa pública como privada, que afecten a los acuartelamientos existentes o a terrenos sobrantes de los incluidos en los planes de acuartelamientos.

4.^a Adquirir bienes inmuebles con destino al dominio público del Estado, para su afectación a los fines de la defensa, conforme a los planes de infraestructura de las Fuerzas Armadas, así como enajenar mediante venta o permuta los inmuebles de dominio público estatal que dejen de ser necesarios para la defensa, según los correspondientes planes, con el fin de obtener recursos para las instalaciones militares que satisfagan en cada momento las necesidades en esta materia.

— Por Real Decreto 2698/1985 de 27 de diciembre, se aprobó el Reglamento del Organismo Autónomo Gerencia de Infraestructura de Defensa.

III. PROPIEDAD Y DEFENSA NACIONAL

1. *El dominio público militar.*

Afirma GUAITA (36) que, mientras las restantes administraciones especiales pueden estudiarse sin aludir a la propiedad particular, esta alusión es absolutamente necesaria al referirnos a la Administración Militar, pues la satisfacción del interés público que el Estado confía a ésta —la Defensa Nacional— exige el sacrificio de la propiedad privada, desde simples limitaciones a la expropiación forzosa. El dominio público militar está integrado por un conjunto de bienes que integran el demanio castrense, excluidos normalmente del uso público precisamente por estar destinados a la defensa del territorio. A este dominio militar clásico hacen referencia los artículos 339 y 341 del Código Civil (Murallas, fortalezas y demás obras de defensa) o el artículo 4.º de la Ley de Puertos de 19 de enero de 1928 (los fondeaderos, varaderos, astilleros, arsenales y otros establecimientos destinados exclusivamente al servicio de la Marina de Guerra). No se pretende realizar aquí un catálogo de los bienes que integran el dominio público militar —entre los que modernamente hay que incluir a los aeropuertos— pues pueden definirse así los afectados al Ministerio de Defensa o Administración Militar para servir a los fines o función pública de la Defensa nacional. Desde Hauriou, la idea de afectación se convirtió en la noción central del dominio público y la base del régimen especial de utilización y protección.

Los bienes que integran el demanio militar reúnen, dentro de la categoría, las siguientes características: son bienes del Estado, no son bienes de uso público y son bienes demaniales por su singular afectación a la defensa nacional.

No hay que confundir el dominio público militar con determinados bienes de dominio público natural de uso público —como el dominio marítimo— sobre los que se ejercen determinadas competencias por parte del Ministerio de Defensa, compartiéndolas con otros Ministerios ajenos a la Administración Militar.

Si el sujeto del demanio militar es y sólo puede ser el Estado, su objeto son tanto los bienes inmuebles —y dentro de ellos los edificios donde se alojan órganos del Estado (artículo 1, n.º 1, de la Ley del Patri-

(36) GUAITA, Aurelio: «Derecho Administrativo especial». Tomo I, Zaragoza, 1969, pág. 121.

monio del Estado)— como los muebles, de gran importancia para los fines de la defensa nacional. Es esencial para su calificación el destino a un fin de utilidad pública mediante el acto de la afectación por ministerio de la Ley o decisión de la Administración.

El régimen jurídico del dominio público está caracterizado por una protección exorbitante arbitrada con el fin de salvaguardar el fin de utilidad pública a que están afectados, pudiendo decirse que el demanio militar se encuentra protegido por el grado máximo de la escala de la demanialidad de que hablaba Leon Duguit. En efecto, a los bienes que integran el dominio público militar se les aplica íntegramente el régimen de inalienabilidad —inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad— facultad de deslinde y recuperación de oficio, privilegio de la publicidad posesoria y potestad sancionadora (37).

2. *Régimen Jurídico del Patrimonio del Estado y Ministerio de Defensa*

Al lado de los bienes demaniales existe la importante categoría de los bienes patrimoniales siempre que su titular sea una Administración Pública. En sentido amplio podríamos decir que patrimonio del Estado son todos los bienes y derechos que la Administración pública utiliza y detenta como titular, para el cumplimiento de sus fines. Sin embargo, la noción estricta de bienes patrimoniales se elabora por exclusión de los demaniales por afectación o disposición legal. Este concepto residual es el que preside su definición y regulación en el artículo 340 del Código Civil y artículo 1.º de la Ley del Patrimonio del Estado de 24 de diciembre de 1962, articulada por Decreto 1022/1964, de 15 de abril. Subsidiariamente se rigen por las normas civiles o mercantiles (artículo 2 de la Ley del Patrimonio del Estado).

Es importante destacar que la necesidad de un conocimiento total de los bienes del Estado y su adecuada protección, ha motivado la formación del Inventario general de bienes y derechos del Estado como instrumento administrativo con trascendencia superior a la del mismo Patrimonio. Así, el artículo 6 de la Ley del Patrimonio del Estado incluye en el inventario no sólo los bienes y derechos patrimoniales del Estado, sino los bienes demaniales y los bienes de los Organismos Autónomos (38).

Corresponde a varios Ministerios la administración, representación y defensa del Patrimonio del Estado a través de los siguientes órganos:

(37) CAZORLA PRIETO, L. M.: «Temas de Derecho Administrativo». Madrid, 1982.

(38) FLENTES BODELON, Fernando: «Derecho Administrativo de los bienes». Madrid, 1977. pág. 495 y ss.

a) Dirección General del Patrimonio del Estado del Ministerio de Economía y Hacienda.

b) Dirección General del Servicio Jurídico del Estado del Ministerio de Justicia y Cuerpo de Abogados del Estado —hoy Letrados del Estado por imperativo de la Ley 30/84 de medidas de reforma de la función pública— para la representación y defensa en juicio del Estado en materia patrimonial.

c) Unidades especiales en los departamentos ministeriales que administren bienes demaniales, en coordinación con la Dirección General del Patrimonio para el ejercicio de las competencias en relación con el dominio y patrimonio del Estado.

En este sentido hay que recordar que el Real Decreto 1/1987 de 1 de enero, por el que se reestructura el Ministerio de Defensa, establece la Subdirección General de Patrimonio —dentro de la Dirección General de Infraestructura de la Secretaría de Estado de la Defensa— que tiene a su cargo la coordinación de la administración de los bienes inmuebles afectos al Departamento, llevando el inventario de los mismos.

Las funciones netamente jurídicas asignadas por el artículo 9 apartado 2.2 a esta Subdirección General, cuyas competencias se extienden además a las adquisiciones y expropiaciones, pudiendo incluso elaborar las correspondientes normas, hacen conveniente que la gestión en este órgano sea desempeñada por miembros de los Cuerpos Jurídicos-militares como personal, dentro de los Ejércitos, calificado para el desempeño de tales funciones. Todo ello sin perjuicio de las misiones de la Asesoría Jurídica General, debiendo deslindar la función asesora de la ejecutiva.

Finalmente, el Patrimonio del Estado —y también el militar— goza de un régimen jurídico especial basado en determinadas prerrogativas de la Administración Pública respecto a sus bienes. Así, el Estado tiene el privilegio de la acción directa o recuperación de oficio de la posesión perdida, la facultad o acción investigadora, la inembargabilidad e inejecutabilidad de sus bienes y derechos (exclusión de la ejecución procesal) y facultad de deslinde.

IV. LIMITACIONES ADMINISTRATIVAS QUE AFECTAN A LA PROPIEDAD PRIVADA POR IMPERATIVO DE LA DEFENSA NACIONAL

1. *Instituciones del régimen administrativo de la propiedad privada.*

La Administración pública, y también la militar, necesita en ocasiones y por razones de protección de interés general, utilizar los bienes de los particulares o fijar los límites de la propiedad privada a través de

medios instrumentales como la expropiación forzosa, ocupación temporal o las requisas militares, o estableciendo limitaciones, servidumbres o prohibiciones. En estos últimos supuestos, no existe una reducción o disminución de la propiedad ni una transferencia de facultades dominicales a la Administración, sino la fijación de los límites de la propiedad privada, estableciendo su contenido normal que debe respetar estas servidumbres, limitaciones y prohibiciones, que pueden no dar lugar a indemnización alguna (39).

Se trata, como dice acertadamente HERRÁEZ (40), de regular la posibilidad de que, en aras de un interés superior (la Defensa Nacional) se establezcan limitaciones o prohibiciones en aquellos derechos individuales sobre las cosas —preferentemente inmuebles— cuyo ejercicio pudiera interferir o limitar, de alguna manera, la efectividad y operatividad del servicio público constituido por dicha Defensa Nacional. Añade que estas limitaciones pueden cumplir además otros fines sociales coincidentes con el interés castrense —del que históricamente dimanar— como en los casos de las servidumbres en zona marítimo-terrestre, servidumbres aéreas o zonas de costas y fronteras, oleoductos. En estos supuestos, el acceso de los particulares a los bienes de dominio público y las limitaciones impuestas a algunos de ellos para ejercer determinados derechos —extranjeros— o facilitar ciertas tareas —salvamento— han sido regulados a partir de un interés castrense puesto que —además de otros fines públicos— facilitan la defensa de la Nación.

El artículo 33 de la Constitución española reconoce el derecho a la propiedad privada, establece que la función social delimitará su contenido de acuerdo con las leyes y garantiza que nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes. La doctrina —GARRIDO FALLA (4)— ha interpretado que la proclamación de que la función social de la propiedad delimita su contenido con arreglo a las leyes sirve para justificar todas las formas de limitaciones y vinculaciones positivas de la titularidad dominical impuestas en las leyes administrativas.

Afirma TORRES ROJAS (42) que recientemente se ha introducido, entre estas limitaciones, el concepto de vinculación como conse-

(39) GUAITA, Aurelio: «Derecho Administrativo especial». Ob. cit., pág. 130.

(40) HERRÁEZ GÓMEZ, Federico: «Comentarios y observaciones sobre la nueva legislación que regula las zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional (Ley 8/75 y Decreto 689/78)», en Revista Española de Derecho Militar, n.º 36, julio-diciembre de 1978, págs. 43 y 44.

(41) GARRIDO FALLA, Fernando: «Comentarios a la Constitución». Madrid, 1980.

(42) TORRES ROJAS, Miguel: «Legislación sobre zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional. Problemática actual y posible reforma». Conferencia pronunciada en el Seminario «Justicia y Reforma militar» en el Curso de Verano de la Universidad «Menéndez Pelayo» de Santander, 1984.

cuencia del uso de este vocablo en textos legislativos urbanísticos (artículo 83.7 de la Ley del Suelo). La vinculación es el resultado de la afectación concreta de un bien a un fin determinado (declaración de un edificio como monumento histórico-artístico) y precisa un acto administrativo declaratorio de la afectación del bien al fin que se trata de proteger.

Con objeto de clarificar la materia de que se trata analizaremos, de acuerdo con la doctrina (GARCÍA DE ENTERRÍA, GARRIDO FALLA, ARROYO GARCÍA, GARCÍA OVIEDO) las instituciones más importantes, del régimen administrativo de la propiedad privada (43):

- a) Las limitaciones administrativas.
- b) Las servidumbres administrativas.
- c) Los medios instrumentales.

Podríamos establecer en definitiva, como hace TORRES ROJAS (44), las tres conclusiones siguientes:

1.^a) Plena consagración en el Derecho Internacional supranacional de la posibilidad legal de establecer limitaciones en el ejercicio de los derechos y en el disfrute de las libertades de la persona, por razón de seguridad nacional.

2.^a) Necesidad de una Ley para establecer estas limitaciones. El Tribunal Supremo aborda esta cuestión, creemos que por primera vez, en su Sentencia de 3 de enero de 1979. Reproducimos el Considerando que juzgamos de más interés: «los actos de la Administración han de producirse por el órgano competente y mediante el procedimiento que, en su caso estuviera establecido, exigiéndose imperativamente que el contenido de dichos actos sea el adecuado a los fines de aquéllos, porque el principio de legalidad administrativa somete los actos concretos de la Administración a la observancia de las disposiciones de carácter general previamente dictados y a su vez, el principio de seguridad jurídica obliga a todos los órganos del Estado a actuar conforme a un orden jerárquico de normas que no pueden ser caprichosamente interpretadas ni alteradas, por ello, las disposiciones o las resoluciones de la Administración no podrán vulnerar, ignorar o desconocer lo establecido en una disposición de carácter general, lo que ha de ser interpretado en el sentido de que el derecho objetivo no solamente limita la actividad de la Administración sino que la condiciona a la existencia de una norma que permita esa actuación concreta a la que en todo caso debe ajustarse, sobre todo cuando impone determinadas limitaciones al derecho de propiedad, materia reservada a las leyes, según el artículo 348 del Código Civil, siendo evidente de que para la Administración pueda impo-

(43) ARROYO GARCÍA, Juan: «Las limitaciones y servidumbres públicas en el derecho administrativo español». Pamplona, 1982. El último capítulo lo dedica a las servidumbres de zona militar.

(44) TORRES ROJAS: «Legislación sobre zonas e instalaciones...». Ob. cit.

ner limitaciones a la propiedad privada, no es bastante el acto administrativo que impone esa limitación... sino que es necesaria una norma jurídica que atribuya a la Administración facultades para hacerlo».

3.ª) Plena concordancia de la legislación interna española con tales principios y legitimación de la misma, vía artículos 33 y 128 de la Constitución, explicitados en el artículo 19 de la Ley Orgánica 6/1980 de Criterios Básicos de Defensa Nacional y de la Organización Militar, y concretados en la Ley 8/75, de 12 de marzo, de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional y en su Reglamento de aplicación aprobado por Decreto 680/78, de 10 de febrero de 1978⁴⁵.

2. Zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional

La exposición de motivos de la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional, señala que en este cúmulo de disposiciones precisa ahora una reducción a sistema. Esta pretensión unificadora no se ha logrado y prueba de ello es la relación de disposiciones vigentes que contiene la Disposición Final Tercera, número 1, del Reglamento de ejecución de la Ley 8/1975, aprobado por Real Decreto 689/1978, de 10 de febrero. Por otra parte aún subsiste la vigencia del decreto sobre Zona Militar de Costas y Fronteras de 15 de febrero de 1933, por imperativo de la Disposición Transitoria Tercera del aludido Reglamento.

No corresponde a este trabajo profundizar en el análisis de esta normativa, sobradamente conocida por los profesionales de los Cuerpos jurídico-militares y estudiada de forma monográfica por la doctrina —PEÑA, DURET, HERRAEZ, Colegio Notarial de Baleares, PAZ-CURBERA y TORRES ROJAS, entre otros— a cuyos escritos nos remitimos (45).

La Ley 8/75 y su Reglamento aprobado por el Real Decreto 689/78 clasifican así las zonas donde existen limitaciones de los derechos sobre bienes allí situados, según esquema que reproducimos del trabajo de HERRAEZ GOMEZ (46):

(45) PAZ-CURBERA Y LOPEZ, Arturo: «Zonas de Seguridad. Medidas de Protección y Defensa. Tramitación de Proyectos y autorizaciones». *Revista General de Marina*, julio y octubre de 1978, considera que existe en esta legislación excesiva centralización, es confusa, compleja y crea innecesariamente un procedimiento especial.

Ver también: el trabajo presentado en 1955 por el entonces capitán Auditor Don Virgilio PEÑA Y PEÑA. DURET ABELEIRA, José: «Zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional», Centro de Estudios Superiores de Intendencia de la Armada.

Ilustre Colegio Notarial de Baleares: «Exposición sistemática de la legislación sobre zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional, desde el punto de vista notarial», marzo de 1979.

HERRAEZ GOMEZ: «Comentarios y observaciones sobre la nueva legislación...». Artículo citado.

TORRES ROJAS: «Legislación sobre zonas e instalaciones...» Ob. cit.

LASO MARTINEZ: «Derecho urbanístico». Tomo II, ob. cit., págs. 208, 209 y 210.

(46) HERRAEZ GÓMEZ: «Comentarios y observaciones sobre la nueva legislación...». Artículo citado, pág. 106. Ver también, AGUILO PIÑA, José F.: «La adquisición de inmuebles en España por extranjeros», *Revista Jurídica La Ley*, 8 de febrero de 1985.

ZONAS DE INTERES PARA LA DEFENSA NACIONAL.

Serán las extensiones de terreno, mar o espacio aéreo que así se declaren. En el Decreto de declaración se fijarán las prohibiciones, limitaciones y condiciones, determinándose la zona afectada. Se respetarán los intereses públicos y privados, siempre que sean compatibles con los de la Defensa Nacional. Las peticiones de autorizaciones se harán ante el Ejército respectivo de Tierra, Mar o Aire.

1. Bases terrestres, navales o aéreas y estaciones navales. Puertos, dársenas y aeródromos militares. Acuartelamientos permanentes para unidades de las FAS. Polígonos de experiencias de armas y municiones. Obras de fortificación, puestos de mando, de observación, detección o señalización. Direcciones de tiro, sistemas de defensas portuarias y Estaciones de calibración magnética. En general, instalaciones castrenses directamente relacionadas con la ejecución de operaciones militares para la defensa.
2. Centros y líneas de transmisiones e instalaciones radioeléctricas.
3. Talleres y depósitos de municiones, explosivos, combustibles, gases y productos tóxicos, así como los polígonos de experimentación de estos últimos. En general, lugares peligrosos por las materias que en ellos se almacena, manipulan o transporten.
4. Edificaciones ocupadas por: Ministerio de Defensa. Capitanías y Comandancias Generales. Gobiernos y Comandancias Militares. Cualquier otra que sirva de sede a órganos de mandos militares. Establecimientos y almacenes no peligrosos. Prisiones militares. En general, instalaciones no incluidas en grupos anteriores y que se destinan a alojamiento, preparación o mantenimiento de las FAS.
5. Campos de instrucción y maniobra, y los polígonos o campos de tiro o bombardeo.

Zonas de seguridad de las instalaciones militares. Clase o categoría que se les atribuirá por el Ministerio de Defensa.

ZONAS DE SEGURIDAD DE LAS INSTALACIONES MILITARES O DE LAS CIVILES DECLARADAS DE INTERES MILITAR.

Zonas de Seguridad de las instalaciones civiles declaradas de interés militar.

Se entienden por tales las instalaciones civiles que así se declaren. Se declararán por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio del Ramo. En el Decreto se determinará el Ejército al que dicha instalación se atribuya.

Territorios insulares: Limitaciones

Islas de 82,8 kilómetros cuadrados o más el 15
Islas menores el 0

Territorios peninsulares limitados.

Zona de Cartagena el 15
Zona del estrecho de Gibraltar (salvo Zona de Interés Turístico) el 0
Zona de la Bahía de Cádiz el 10
Zona fronteriza con Portugal el 15
Zona de Galicia el 15
Zona fronteriza con Francia el 15
Livia el 0

Territorios no insulares del Norte de África: limitaciones.

La delimitación geográfica de cada Zona se encuentra recogida en el Anexo II el 3

ZONAS DE ACCESO RESTRINGIDO A LA PROPIEDAD POR PARTE DE EXTRANJEROS

Se complementa el Reglamento con normas sobre indemnizaciones por perjuicios ocasionados a los particulares, que se remiten a la Ley de Expropiación Forzosa, y sanciones que comprenden acuerdos de demolición total o parcial, y multas de hasta 100.000 pts. a nivel Ministerial, 500.000 pts. por Consejo de Ministros y 25.000 pts. las Autoridades jurisdiccionales.

Se deben tener en cuenta también las modificaciones al Reglamento aprobadas por Reales Decretos 2.036/1982 y TORRES ROJAS estima que la posible y deseable reforma de toda esta legislación pudiera llevarse a cabo en virtud de las siguientes consideraciones:

1.º Por el desarrollo de la propia normativa, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley y el Reglamento. Se encuentran sin desarrollar las siguientes previsiones: Disposiciones Transitorias 3.ª y 4.ª y la Disposición Final 3.ª D, todas ellas del Reglamento. Concretamente, no parece adecuado para la seguridad jurídica que la publicación de órdenes declarativas de zonas de seguridad de instalaciones militares fuera un «*numerus apertus*» indefinido por lo que sería conveniente recoger todas las existentes en un solo texto normativo.

2.º Por vía de acomodación de sus principios inspiradores a la Constitución, puesto que se trata de normas preconstitucionales que llegan a excepcionar algunas cuestiones del control de la jurisdicción contencioso-administrativa (artículo 93.3. del Reglamento), precepto que ha devenido inconstitucional.

3.º Por vía de acomodación a otros Cuerpos legales que regulan las siguientes materias: el urbanismo, las inversiones extranjeras en España y el Derecho Registral (artículo 41 y Disposiciones Transitorias 1.ª y 2.ª del Reglamento).

4.º Por un perfeccionamiento de su tramitación administrativa y concreción de algunos puntos de su normativa para dar respuesta a la problemática más frecuente (47).

3. *Servidumbres administrativas*

La servidumbre administrativa se constituye, al amparo del artículo 531 del Código Civil, sobre un inmueble privado en favor de bienes de carácter público y en beneficio de la Comunidad. ARROYO GARCÍA la define como el gravamen o limitación de derecho particular para el cumplimiento de fines públicos, que vendrán determinados por la Ley, los reglamentos y, en ocasiones, por las normas contenidas en las Ordenanzas. Hay que diferenciarlas de las llamadas servidumbres públicas establecidas entre predios de distinta titularidad pública, en las que si la

(47) TORRES ROJAS «Legislación sobre zonas e instalaciones...». Ob. cit. Ha planteado problemas de interpretación la Orden del Ministerio de Justicia de 21 de octubre de 1983.

titularidad dominical es única nos encontramos más bien ante relación de subordinación o cooperación (48).

No es tarea fácil hacer un inventario de las servidumbres administrativas impuestas por imperativos de la Defensa Nacional. También en este aspecto es incompleta la pretensión unificadora de la Ley 8/1975. La Disposición Final Tercera de su Reglamento, sin embargo, puede servir como preciosa orientación al dejar vigentes una serie de disposiciones —en sus apartados a), C) y D)— que regulan auténticas servidumbres administrativas militares (49).

Sin pretensiones de ser exhaustivo, debemos hacer una concreta referencia a las siguientes:

a) **Oleoductos.** Estudiada ya por GUAITA (50) que estima que es la más notable establecida por razones de seguridad nacional. Comprende el paso para el tendido, limpieza, vigilancia y reparaciones, tanto en período de instalación como de funcionamiento, prohibición de plantar arbolado, edificar, cavar y realizar labores agrícolas a determinada profundidad. El ejemplo característico es el oleoducto Rota-Zaragoza, vital para el abastecimiento de los medios de la defensa nacional, particularmente terrestres y aéreos. Está regulada esta servidumbre por Decreto-Ley y Decreto de 23 de marzo de 1956 (oleoducto Rota-Zaragoza) y Decreto-Ley de 22 de julio de 1966 sobre oleoductos de CAMPSA.

b) **Propiedades de extranjeros.** No deben confundirse con las limitaciones establecidas por la Ley 8/1975 en su capítulo III sobre «zonas de acceso restringido a la propiedad por parte de extranjeros». Las personas físicas o jurídicas extranjeras necesitan autorización del Gobierno para adquirir por cualquier título fincas rústicas o derechos reales sobre las mismas cuando su superficie sobrepase la establecida en las disposiciones que la regulan. Estas son el Decreto-Ley 11/1962, de 22 de marzo, sobre adquisición de fincas rústicas por personas extranjeras, modificado por Decreto 1.497/1975, de 11 de junio, la Orden de 21 de agosto de 1962 aclaratoria de su artículo quinto, el Texto refundido de legislación sobre inversiones extranjeras, aprobado por Decreto 3.021/1974, de 31 de octubre y su Reglamento aprobado por Decreto 3.022/1974 de la misma fecha. También se debe hacer referencia a la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional y al Decreto 4.297/1964, de 23 de diciembre, que desarrolla, a la Ley 40/79 y Real-Decreto 2402/1980, sobre Régi-

(48) ARROYO GARCÍA: «Las limitaciones y servidumbres públicas en el Derecho administrativo español». Ob. cit.

(49) Ver Exposición de Motivos de la Ley 8/1975, de 12 de marzo.

(50) GUAITA, Aurelio: «Derecho Administrativo especial». Ob. cit., pág. 135.

men Jurídico de Control de Cambios, a los Reales Decretos 622/1981 y 623/1981 y las Resoluciones de la D. General de Transacciones Exteriores.

c) **Servidumbres aéreas.** El Gobierno puede fijar las zonas en que se prohíba o restrinja el tránsito de aeronaves sobre territorio español, los canales de entrada y salida al mismo y los aeropuertos aduaneros, de conformidad con o dispuesto en el artículo 3 de la Ley 48/1960, de 21 de junio, de Navegación aérea. La Orden de 10 de enero de 1963 fijó las zonas prohibidas o restringidas, modificadas por sucesivas Ordenes de 11 de abril de 1967, 23 de mayo de 1977 y 23 de agosto de 1983. Los artículos 51 y siguientes de la Ley de Navegación Aérea regulan las servidumbres aeronáuticas que sujetan a los terrenos, construcciones e instalaciones que circunden los aeropuertos aeródromos y ayudas a la navegación, referentes al área de maniobra y al espacio aéreo de aproximación. También se establecen servidumbres de entrada y paso por fincas para las operaciones de salvamento o auxilio de aeronaves accidentadas. Deben ser citadas también en este apartado la Ley de aeropuertos de 2 de noviembre de 1940, modificada por la Ley de 17 de julio de 1945, Decreto de 17 de julio de 1968 sobre servidumbres aeronáuticas aplicable a aeropuertos civiles y militares por razones de seguridad de vuelo, Ley Penal y Procesal de la Navegación Aérea de 24 de diciembre de 1964. Decreto 584/1974, de 24 de febrero, de servidumbres aeronáuticas, modificado por Decreto 2.490/1974, de 9 de agosto y Decreto 1.844/1975, de 10 de julio, que define las servidumbres aeronáuticas de los helipuertos.

d) **Servidumbres marítimas.** El artículo 4.º de la Ley 28/1969, de 26 de abril, sobre Costas, ampliando el contenido de los artículos 7.º, 8.º, 9.º y 10 del Real Decreto-Ley de 19 de enero de 1928 por el que se aprueba la Ley de Puertos, establece sobre los terrenos de propiedad particular enclavados en las playas y zona marítimo-terrestre y colindantes con esta última o con el mar las siguientes servidumbres:

1.º **Servidumbre de salvamento,** que recae sobre una zona de veinte metros, contados tierra adentro desde el límite interior de la zona marítimo-terrestre. Supone el uso público de dicha zona en caso de naufragio para las operaciones de salvamento y comprende también la antigua servidumbre de varada de embarcaciones pesqueras cuando se vean obligadas por el estado de la mar. Los propietarios no pueden edificar en la zona de servidumbre de salvamento sin autorización.

2.º **Servidumbre de vigilancia de litoral,** consistente en la obligación de dejar expedita una vía contigua a la línea de mayor pleamar generalmente de seis metros de anchura, aunque puede ampliarse. Se ex-

ceptúan aquellos lugares en que estén enclavadas instalaciones de carácter militar.

3.º Servidumbre de paso, para dejar vías permanentes de acceso a las playas y zona marítimo-terrestre, que recaerá sobre las heredades colindantes o afectadas en la longitud y anchura que demanden su naturaleza y finalidad.

Son de aplicación en esta materia el Reglamento para la ejecución de la Ley de costas aprobado por Real Decreto 1088/1980, 23 de mayo, la Ley 7/1980, de 10 de marzo, sobre protección de las costas españolas, la Ley de puertos aprobada por Decreto-Ley de 19 de enero de 1982 y su Reglamento (51).

V. LOS MEDIOS INSTRUMENTALES PARA LA GESTION Y PROTECCION DE LOS RECURSOS INMOBILIARIOS DE LA DEFENSA NACIONAL

1. *La gestión urbanística del patrimonio afectado a la Defensa Nacional*

La gestión urbanística de los bienes inmuebles que constituyen el patrimonio afectado a la Defensa Nacional, en su más amplio sentido comprensivo de bienes de dominio público y patrimoniales, presenta un aspecto positivo y otro negativo que es preciso estudiar separadamente. El primero está integrado por la actividad administrativa urbanística de iniciativa pública y el segundo por las limitaciones administrativas que, en materia urbanística, se imponen al patrimonio de los Entes públicos.

No cabe duda que cuando la Administración Pública realiza una actividad administrativa urbanística debe actuar de conformidad con el Ordenamiento jurídico, sujeta al régimen propio del Derecho administrativo y sin poder infringir la normativa vigente. Así se desprende de los artículos 9 y 103 de la Constitución, artículo 30 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y artículos 47 y 48 de la Ley de Procedimiento Administrativo (52).

(51) VIGIER DE TORRES, Agustín: «Curso de Derecho Marítimo». Madrid, 1977, pág. 99 y ss.

FUENTES BODELÓN: «Derecho Administrativo de los bienes». Ob. cit., pág. 371 y ss.

LASO MARTÍNEZ: «Derecho Urbanístico». Tomo II, Ob. cit., pág. 198 y ss.

MARTÍNEZ ESCUDERO: «Playas y costas, su régimen jurídico administrativo». Madrid, 1970, pág. 127 y ss.

COSCULLUELA MONTANER, Luis: «Administración portuaria», Madrid, 1973.

PAZ CURBERA Y LÓPEZ, Arturo: «La nueva Ley de costas». Revista General de Marina, julio de 1969, pág. 53.

(52) GARCÍA DE ENTERRÍA, y PAREJO ALFONSO: «Lecciones de Derecho Urbanístico», ob. cit., págs. 169 y ss., 491 y ss., y 791 y ss.

GONZÁLEZ PÉREZ: Comentarios a la Ley del Suelo». Tomo I, ob. cit., pág. 106.

LASO MARTÍNEZ: «Derecho Urbanístico», Tomo II, ob. cit., pág. 174 y ss.

Del estudio del articulado de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana podemos deducir la necesaria intervención del Ministerio de Defensa, particularmente a través de la Gerencia de la Infraestructura de la Defensa, en la gestión urbanística de su patrimonio, concerniente a los siguientes aspectos:

a) **Planeamiento.** Debe intervenir en la redacción del Plan Nacional de Urbanismo y en la formación de los planes directores territoriales de coordinación cuando afecten a la defensa nacional. También le pertenece la intervención en los planes generales municipales o en su modificación y la iniciativa de los planes parciales, programas de actuación urbanística, estudios de detalle y planes especiales que afecten a su patrimonio. El Ministerio de Defensa debe ser oído a la hora de configurar el esquema para distribución geográfica de los centros de producción y residencia, vías públicas y medios de comunicación y demás usos y actividades a que debe destinarse el suelo en todo el territorio nacional.

b) **Régimen del suelo.** Participa en el objetivo de procurar que el suelo se utilice en congruencia con la utilidad pública, en asegurar el uso racional del suelo e imponer —cuando intervenga como gestor de bienes de titularidad pública— la justa distribución de beneficios y cargas de planeamiento. También es importante la intervención del Ministerio de Defensa en la clasificación del suelo para fines militares en los Municipios en que existe un plan de ordenación, tanto por lo que se refiere al suelo urbano como al urbanizable —programado o no programado— y no urbanizable (simple o especialmente protegido).

Hay que tener en cuenta la incidencia que puede tener para las instalaciones necesarias de la defensa nacional, la declaración de espacios naturales protegidos de conformidad con la Ley 15/1975, de 2 de mayo. Aparte, pues, de la protección especial reglamentada en los planes de ordenación urbana, habrá de tenerse en cuenta las siguientes modalidades del suelo especialmente protegido: Reservas integrales de interés científico, Parques Nacionales, Parajes Naturales de Interés Nacional y Parques Naturales (53).

c) **Ejecución de los Planes de Ordenación.** Se debe tener presente que en las actuaciones urbanísticas de iniciativa pública se puede utilizar el sistema de actuación que más convenga a los intereses públicos, es decir el de cooperación, compensación o expropiación. Si dentro de la superficie de un polígono existen bienes de algún Ente Público —y concretamente afectados al Ministerio de Defensa— no cabe duda de que, respecto a los bienes patrimoniales, el Estado es un propietario más sujeto a las cargas y derechos derivados del proceso de ordenación ur-

(53) GONZALEZ PEREZ: «Comentarios a la Ley del Suelo», Tomo I, ob. cit., pág. 687 y ss.

bana. E incluso se sostiene que hay que llegar a idéntica consecuencia respecto a los bienes de dominio público que, como consecuencia del planeamiento, quedan desafectados.

D) Intervención en el ejercicio de las facultades dominicales. Hay que tener en cuenta que están exceptuados de la obligación de edificación forzosa, por imperativo reglamentario, las construcciones destinadas al uso o servicio público y los terrenos necesarios para la construcción de edificaciones dependientes de la Administración Pública, donde se incluyen las instalaciones militares. Asimismo, la legislación del suelo contempla la posibilidad de cesión a entidades públicas de terrenos para fines que redunde en beneficio de los municipios, entre los que no cabe excluir la defensa nacional. Ya hemos visto el régimen especial del Estado y de las obras militares ante las disposiciones sobre ordenación urbana y, concretamente, la sujeción a licencias.

El segundo aspecto de la gestión urbanística de los bienes afectados a la Defensa nacional hace referencia a las limitaciones administrativas establecidas como consecuencia de la ordenación urbana. Siguiendo a CAZORLA PRIETO podemos clasificarlas en estos dos grupos de limitaciones: a) las emanadas de planes, proyectos, normas y ordenanzas aprobadas con arreglo a la legislación urbanística, y b) las que derivan directamente de la Ley del Suelo. Estas a su vez podemos dividir las en:

1.º Limitaciones en orden a la edificación, que comprenden prohibiciones de edificar y obligaciones de edificar.

2.º Limitaciones en orden a divisiones y segregaciones, que la Ley llama parcelaciones y reparcelaciones.

3.º Limitaciones relativas al «ius disponendi», que afectan a la enajenación de fincas que tengan la consideración de solares, la enajenación de terrenos no susceptibles de edificación y el conjunto de cesiones obligatorias de terrenos regulados en la Ley de Suelo y Reglamento de Gestión Urbanística (54).

Finalmente debemos hacer una referencia a las limitaciones derivadas de la ordenación y gestión del medio ambiente, tan relacionado con la gestión urbanística del territorio.

RIVERO ha estudiado este aspecto y la normativa española constituida por el Real Decreto 7 de abril de 1976; Reglamento de Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas; Decreto de 30 de noviembre de 1961; Ley de Protección del ambiente atmosférico, de 22 de diciembre de 1972, y Decreto de 6 de febrero de 1975; Ley de Espacios naturales protegidos, de 2 de mayo de 1975; Ley de conservación y me-

(54) CAZORLA PRIETO: «Temas de derecho Administrativo». ob. cit., pág. 353. GARCIA DE ENTERRIA, y PAREJO ALFONSO: «Lecciones de Derecho Urbanístico». Ob. cit., pág. 634 y ss.

jora de suelos agrícolas, de 20 de julio de 1955; Real Decreto de 21 de marzo de 1895, de defensa de las aguas contra la contaminación; Real Decreto de 16 de noviembre de 1900; Reglamento sobre enturbiamiento e infección de aguas públicas; Decreto de 14 de noviembre de 1958, Reglamento de Policía de aguas y sus cauces; Ley de 19 de noviembre de 1975 de Recogida de los desechos y residuos sólidos urbanos (55).

Tráfico jurídico de los bienes y derechos patrimoniales del Estado

La Ley del Patrimonio del Estado regula lo que podríamos denominar el régimen jurídico —es decir, la adquisición, enajenación, conservación e incluso administración— de los bienes y derechos patrimoniales del Estado, entre los que se encuentran los que cumplen los fines de la defensa nacional (56).

El Estado puede adquirir estos bienes y derechos de la forma siguiente:

- a) Por atribución de la Ley tanto los bienes inmuebles vacantes como los detentados o poseídos sin título por entidades o particulares, pudiendo reivindicarlos con arreglo a las leyes.
- b) A título oneroso con ejercicio o no de la facultad de expropiación. Adquisiciones que se regirán por los preceptos de la Ley del Patrimonio del Estado, teniendo normalmente la condición de demaniales si se han adquirido por medio de expropiación forzosa. La tramitación ha de hacerse, cuando se trate de la adquisición de bienes inmuebles, mediante concurso público, a menos que el Consejo de Ministros acuerde la adquisición directa, a propuesta del Ministerio de Hacienda y previo informe de la Intervención General de la Administración del Estado.
- c) Por herencia, legado o donación según las normas del Código Civil y de la Ley del Patrimonio del Estado.
- d) Por prescripción.
- e) Por ocupación dimanante del procedimiento judicial o administrativo.

La explotación, administración y conservación de los bienes patrimoniales corresponde al Gobierno a propuesta del Ministerio de Economía y Hacienda, ingresándose en el Tesoro tanto los rendimientos patrimoniales como el producto de la enajenación de los bienes y derechos. Se limitan, asimismo, las transacciones sobre derechos del Estado y se fijan las condiciones de la explotación del patrimonio. Compete al Ministerio de Economía y Hacienda tomar en arrendamiento los

(55) RIVERO YSERN, Enrique: «El ordenamiento jurídico nuclear y la ordenación y gestión del medio ambiente», en *Revista de Administración Pública* n.º 83, pág. 80 y 81.

(56) FUENTES BODELÓN: «Derecho administrativo de los bienes». Ob. cit., pág. 504 y ss.

bienes inmuebles que el Estado precise para el cumplimiento de sus fines (57).

Existen también normas especiales para la disposición de los bienes inmuebles del Estado. Los de dominio público ya hemos visto que son inalienables, pero incluso los patrimoniales precisan de una declaración previa de alienabilidad —autorizada por el Ministerio de Economía y Hacienda, Gobierno o por Ley según su cuantía— que equivale a una desafectación. En el caso de bienes afectados al Ministerio de Defensa se arbitra un procedimiento especial, si bien de duración temporal, a través de su enajenación por la Gerencia de la Infraestructura de la Defensa. En efecto la Ley 28/1984 arbitra un sistema deslegalizado para la enajenación de inmuebles a través de un Organismo Autónomo de la Administración militar —sucesor de la Junta de Acuartelamiento— donde basta la desafectación y declaración de alienabilidad que, en ocasiones, puede ser realizada por el propio Ministerio de Defensa y en otras precisa la del Gobierno, siempre con la intervención del Ministerio de Economía y Hacienda.

Entre los fines de la Gerencia se encuentra (artículo 2.º) la enajenación mediante venta o permuta de los inmuebles de dominio público estatal que dejen de ser necesarios para la Defensa, a fin de obtener recursos para las instalaciones militares adecuadas a las necesidades, incluida la adquisición de inmuebles.

Finalmente, hay que hacer referencia a las permutas de los bienes inmuebles del patrimonio del Estado declarados enajenables con determinados requisitos y condicionamientos, a las cesiones gratuitas para fines de utilidad pública o interés social cuando no se juzgue previsible su afectación o explotación y a la adscripción de bienes inmuebles a Organismos Autónomos para el cumplimiento de sus fines.

Al estudiar estos medios instrumentales se hace siempre mención de los bienes patrimoniales y no a los demaniales, por la ya expuesta protección exorbitante del dominio público y su inalienabilidad, pero bastaría la desafectación para convertirlos —salvo el demanio natural— en patrimoniales y aplicarles su régimen jurídico.

3. *Expropiación forzosa*

3.1. *Expropiación forzosa por razones de defensa nacional*

Uno de los medios instrumentales de mayor importancia en rela-

(57) «La problemática general de los patrimonios colectivos se centra hoy en mayor grado en las posibilidades de utilización de los mismos. En cierto modo, se ha producido un desplazamiento del problema de la propiedad hacia el problema del uso...» (BERMUDO VERA, José: «El enjuiciamiento jurisdiccional de la Administración en relación con los bienes demaniales», en Revista de Administración Pública, n.º 83, pág. 101).

ción con el dominio militar es la expropiación forzosa, siempre que lo exijan razones de seguridad nacional o las necesidades de la defensa.

La expropiación forzosa, como instituto de Derecho público consistente en la transferencia coactiva de la propiedad a una Administración pública por razón de interés público y previo pago de su valor económico, se encuentra regulada por la Ley de 16 de diciembre de 1954 y su Reglamento de 26 de abril de 1957 (58).

Es evidente que la Administración militar puede ser sujeto expropiante y éste será el caso más frecuente, pero también es posible que le afecte este instituto público como sujeto expropiado, es decir, como titular del objeto expropiado.

La amplitud de la fórmula utilizada por la legislación expropiatoria permite, pues, que quede comprendida cualquier forma de privación singular o de propiedad privada, derechos o intereses legítimos «cualquiera que fueren las personas o entidades a las que pertenezcan». En principio se aplica a las expropiaciones el procedimiento general con sus fases de declaración de utilidad pública, necesidad de la ocupación, determinación del justo precio, pago y toma de posesión. Sin embargo, las expropiaciones militares se tramitan normalmente como urgentes (artículo 100 de la Ley de Expropiación), lo que significa que con la declaración de urgencia se entiende cumplido el trámite de declaración de necesidad de la ocupación de los bienes, según el proyecto y replanteo, y da derecho a su ocupación inmediata (artículo 54 de la Ley Forzosa).

Los artículos 100 y siguientes de la ley de Expropiación se ocupan de las peculiaridades de las expropiaciones por razones de defensa nacional y seguridad del Estado. El propio artículo 100 establece las condiciones para la utilización del procedimiento de urgencia (inmuebles situados en la zona militar de costas y fronteras o por otras necesidades urgentes de la defensa y seguridad nacional), el sujeto expropiante (hoy Ministerio de Defensa), la presencia de un técnico militar en el Jurado Provincial de expropiación y el objeto de la expropiación que ha de ser, precisamente, un inmueble.

El artículo 107 de la Ley de Expropiación Forzosa preveía que un Reglamento especial desarrollara estas normas y las requisas militares. Sin embargo, pese al tiempo transcurrido, no ha sido publicado hasta la fecha aunque es conocida la existencia de un borrador de anteproyecto de Reglamento de expropiación forzosa y de requisas militares.

(58) CARRETERO PEREZ, Adolfo: «Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa». Madrid, 1966. PERA VERDAGUER, Francisco: «Expropiación forzosa». Barcelona, 1963. RODRIGUEZ MORO, Nemesio: «La EXPROPIACIÓN FORZOSA». Madrid, 1962. FRIANDEZ RODRIGUEZ, Tomás Ramón: «Expropiación y responsabilidad, nuevos criterios jurisprudenciales», en Revista de Administración Pública, n.º 67, 1972, pág. 147 y ss. ECHENIQUE GORDILLO, Rodrigo: «Los recursos en la Ley de Expropiación Forzosa», en revista de Administración Pública, n.º 97, enero-abril 1982, pág. 73 y ss.

No es necesario extenderse más en esta materia estudiada por la doctrina —MATOS, DURET— con detallada exposición de las disposiciones todavía vigentes en los Ejércitos (59).

3.2. *La expropiación urbanística*

Las expropiaciones urbanísticas son un tipo de expropiaciones especiales, que han hecho quebrar la pretendida unidad legislativa a que aspiraba la vigente Ley de Expropiación Forzosa y que ahora están reguladas por la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976. Según GARCÍA DE ENTERRÍA el instituto expropiatorio cumple las siguientes funciones en el ámbito urbanístico:

- a) Es un sistema general de ejecución de planes y técnica alternativa de recuperación de las plusvalías urbanísticas.
- b) Es instrumento para la ejecución de los sistemas generales o de operaciones urbanísticas aisladas.
- c) Es una fórmula para la constitución de patrimonios públicos del suelo.
- d) Es una sanción por el incumplimiento de las obligaciones y cargas que pesan sobre los propietarios del suelo (60).

También existen numerosas especialidades procedimentales, siendo notable que la aprobación de los Planes Generales y de los polígonos de expropiación lleve implícita (artículo 64 de la Ley del Suelo) la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios correspondientes. La tendencia a la aplicación de los preceptos de la Ley de Expropiación Forzosa en materia urbanística no alcanza en ningún caso a los criterios de valoración, en los que las peculiaridades urbanísticas siguen prevaleciendo. Normalmente la Administración militar, por razón de sus fines, no es sujeto expropiante ni beneficiario de las expropiaciones urbanísticas, pero puede ser sujeto expropiado, puesto que no hay motivo ninguno para excluir al Estado. Se produce entonces por el procedimiento del artículo 136 de la Ley del Suelo si se trata de bienes de dominio público o la cesión gratuita a las Corporaciones Locales de conformidad con los artículos 77 a 79 de la Ley de Patrimonio del Estado y 157 a 164 de su Reglamento (61).

(59) MATOS MARTÍN, Pablo: «La expropiación forzosa en el Ejército de Tierra», *Revista de Derecho Militar* n.º 38, julio-diciembre de 1979, pág. 105 y ss.; DURET ABELEIRA, José: «Expropiación forzosa», Centro de Estudios Superiores de Intendencia de la Armada; RAQUEJO ALONSO: «Administración Económica Militar», Madrid, 1968.

(60) GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón: «Curso de Derecho Administrativo», Tomo II, ob. cit., pág. 294 y ss. GONZÁLEZ BERENGUER, J.L.: «Sobre la valoración en expropiaciones urbanísticas», en *Revista de Administración Pública*, n.º 83, pág. 193 y ss.

(61) GONZÁLEZ PÉREZ: «Comentarios a la Ley del Suelo», Tomo I, ob. cit., pág. 971 y ss. GARCÍA DE ENTERRÍA, y PAREJO ALFONSO, «Lecciones de Derecho Urbanístico», Ob. cit., pág. 551 y ss.

4. *Requisas militares y movilización*

Se entiende por requisa militar la privación temporal de un bien, económico o no, dispuesta coactivamente por la Administración Militar en los casos señalados por la Ley y compensada mediante la adecuada indemnización (62).

La requisa puede tener lugar en tiempo de guerra, en caso de movilización total o parcial que no sea para maniobras y fuera de estos casos en tiempo de paz, con determinadas limitaciones. Se encuentra regulada en la vigente Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, artículo 101 a 107, sin que hasta la fecha se haya aprobado el Reglamento especial, para el desarrollo y aplicación de sus preceptos, a que hace referencia el aludido artículo 107 de la mencionada Ley de Expropiación Forzosa (63).

En tiempo de guerra la requisa podrá alcanzar a toda clase de bienes, muebles, inmuebles, derechos, empresas, industrias, alojamientos, prestaciones personales y, en general, todo cuanto sirva a los fines militares.

La norma general es que se indemnizará el importe de los servicios prestados, el valor de lo requisado o los daños y desperfectos producidos, no siendo indemnizable la prestación de alojamiento.

En época de paz, caben cuatro supuestos de requisa:

1.º Ordinaria. Pueden ser objeto de requisa los medios terrestres, aéreos o marítimos para locomoción o transporte de personal, ganado o material de los Ejércitos o sus servicios. Pero la duración de esta prestación no excederá de veinticuatro horas cada vez.

2.º En caso de movilización total o parcial que no sea para maniobras. En este supuesto son requisables todos los bienes que lo son en tiempo de guerra conforme al artículo 62 de la Ley de Expropiación Forzosa y a los artículos 14 y 15 de la Ley 50/69 de 26 de abril, de Movilización Nacional.

3.º En período de grandes maniobras o concentración de fuerzas,

(62) CARRETERO PÉREZ, Adolfo: «Comentarios a la Ley de Expropiación forzosa». Ob. cit., pág. 47.

(63) MATOS MARTÍN: «La expropiación forzosa en el Ejército de Tierra». Artículo citado, pág. 155 y ss. GUAITA, Aurelio: «Derecho Administrativo especial». Tomo I, Ob. cit., pág. 122 y ss. RAQUEJO, ALFONSO: «Administración Económica militar». Ob. cit.

RODRIGUEZ ROMAN, Emilio: «De las requisas militares», en Revista Española de Derecho Militar, n.º 24, julio-diciembre de 1967, pág. 29 y ss. Este autor en 1967 ya había llegado a la conclusión de la urgencia de un Reglamento que, de modo claro y completo, venga a regular tan importante institución jurídica, necesidad imperiosa que ratificaría MATOS en 1979, sin que hasta la fecha se haya promulgado tal disposición.

se podrán también requisar por la autoridad militar propiedades rústicas y urbanas como medios auxiliares, además de las requisas normales que hemos indicado en el apartado 1.º.

4.º Por vía de ensayo se podrán requisar todos los medios útiles de locomoción y transporte, tanto de índole animal como mecánica.

5. *La protección registral de los bienes militares*

La Ley Hipotecaria (artículo 2) y su Reglamento (artículo 4) declaran inscribibles en el Registro de la Propiedad los bienes inmuebles pertenecientes al Estado, exceptuado el artículo 5 del Reglamento a los bienes de dominio público a que se refiere el artículo 330 del Código Civil, ya sean de uso general, ya pertenezcan privativamente al Estado mientras estén destinados a algún servicio público, al fomento de la riqueza nacional o a las necesidades de la defensa del territorio. Así pues, en nuestro derecho no son inscribibles los bienes de dominio público en el Registro de la Propiedad, pero sí los patrimoniales. Respecto de éstos deben figurar en el Inventario General a que hace referencia el artículo 6 de la Ley del Patrimonio del Estado e inscribirse además en el Registro de la Propiedad. El inventario es un medio instrumental de la Administración de carácter informativo para facilitar la administración del patrimonio y la contabilidad pública. No es un registro válido para dar fe de las propiedades del Estado, pues los bienes demaniales gozan del privilegio de la publicidad posesoria por sí mismos y la defensa de los patrimoniales les viene dada por la inscripción en el Registro de la Propiedad (64).

El inventario es también el núcleo en torno al que giran otros servicios que dependen de su eficacia, como la administración de bienes, clasificación, tipificación, estimación y corrección de valores en venta y renta.

Concretándonos a lo militar, el artículo 9.º del Real Decreto 1/1987, por el que se reestructura el Ministerio de Defensa, establece como uno de los cometidos de las Subdirección General de Patrimonio (Dirección General de Infraestructura de la Secretaría de Estado de la Defensa) llevar el inventario de los bienes inmuebles afectos al Departamento.

No hace falta resaltar la gran importancia instrumental de este inventario de todas las propiedades y demás derechos reales del Estado, afectados al Ministerio de Defensa. Función que debe completarse ne-

(64) FUENTES BODELON: «Derecho Administrativo de los Bienes». Ob. cit., págs. 498 y 503. CAZORLA PRIETO, L.M.: «Temas de Derecho Administrativo». Ob. cit., págs. 326 y 327.

cesariamente con el archivo de las escrituras de adquisición, enajenación, permuta, expropiación o constitución de estos derechos y la misión de velar para que se inscriban en el Registro de la Propiedad los que necesiten tal protección según la legislación vigente. Esta gestión debe ser realizada por personal letrado, especialmente cualificado para ello por su pertenencia a los Cuerpos jurídico-militares.

VI. LAS FUNCIONES DE ASESORAMIENTO JURÍDICO-MILITAR EN RELACIÓN CON LA GESTIÓN URBANÍSTICA Y PROTECCIÓN DE LOS RECURSOS INMOBILIARIOS DE LA DEFENSA NACIONAL

Una vez que hemos trazado el sistema de la gestión urbanística en materia de defensa nacional, la protección de sus recursos inmobiliarios, las limitaciones administrativas que afectan a la propiedad privada por imperativos militares y los medios instrumentales de mayor incidencia en estas materias, debemos concluir que es más necesario que nunca el asesoramiento jurídico para que aquella gestión y protección pueda ser realmente eficaz. Creemos también haber demostrado que para la realización de estas funciones en el Ministerio de Defensa es necesario personal letrado, especialmente cualificado, perteneciente a los Cuerpos jurídicos militares que puede desempeñar aquellos cargos donde se precisen tales conocimientos.

Pero a un lado esta función del jurista militar en materia urbanística y de protección del patrimonio inmobiliario de la Defensa Nacional, debemos concretarnos ahora a su clásica misión de asesoría jurídica como principal cometido y razón de ser de los Cuerpos jurídico-militares, con independencia de su participación en el ejercicio de la jurisdicción militar.

Basándonos en las ideas expuestas al estudiar en el Capítulo introductorio la organización en el Ministerio de Defensa, podemos examinar los órganos asesores de la Administración militar en materia urbanística de la forma siguiente:

1. La Asesoría Jurídica General del Ministerio de Defensa. Con arreglo al artículo 17 del Real Decreto 1/1987 le corresponde emitir los informes preceptivos de acuerdo con las disposiciones vigentes y evacuar aquellos que le sean solicitados por los órganos directivos de Departamento. Su competencia en estas materias, como órgano superior de la función asesora en el ámbito ministerial, no ofrece la menor duda, pudiendo incluso cursar instrucciones, coordinar y aunar los criterios de las Asesorías Jurídicas de los Ejércitos y cualquier otra del Ministerio de Defensa.

2. Las Asesorías Jurídicas del Ejército de Tierra, de Armada y del

Ejército del Aire, coordinadoras de la labor asesora que se realiza en los respectivos Ejércitos, herederas de una gran tradición jurídico-militar como órganos de asesoramiento del Mando y de importancia decisiva en aquellas cuestiones que deberán resolver los Jefes de Estado Mayor u otras Autoridades, en virtud de desconcentración o delegación de atribuciones.

3. A nivel de Autoridades Regionales Militares es también de suma transcendencia la función asesora del Auditor, no sólo por la intermediación que suele acercarle al problema de que se trata, sino por el tradicional prestigio que rodea a esta señera figura del Derecho militar. En estas materias —urbanismo y protección del patrimonio inmobiliario militar— el Auditor debe ser el único asesor jurídico de la Autoridad Jurisdiccional y tener bajo su dependencia funcional a todos aquellos otros asesores especializados que deban informar, intervenir o participar de alguna manera en apoyo del mando militar fuera de la Auditoría.

4. En algunos Ejércitos existen Asesores Jurídicos en determinados Centros Directivos o para el asesoramiento de Autoridades Militares de nivel inferior a las regionales o jurisdiccionales. Concretamente los que prestan sus servicios en las estructuras de material o apoyo logístico, en Centros de cierta entidad para la infraestructura militar o en grandes unidades o bases de las Fuerzas Armadas, tienen frecuente intervención en la gestión urbanística y protección de los bienes militares, siendo muchas veces su labor inestimable para el Mando militar. Su actuación debe estar siempre coordinada por la Asesoría Jurídica del Ejército respectivo en el caso de Centros Directivos y, en otro supuesto, por el Auditor.

5. Particular relieve puede alcanzar en los asuntos de urbanismo la tarea de las Asesorías Jurídicas de Organismos Autónomos de la Administración Militar, tan relevantes para la materia como la Gerencia de la Infraestructura de la Defensa, los Patronatos de Casas Militares y el Servicio Militar de Construcciones. La autonomía de tales Organismos no debe significar nunca la ausencia de coordinación de tales Asesorías Jurídicas con la General de Defensa o la del Ejército de que se trate.

6. Respondiendo a una necesidad derivada de las competencias urbanísticas transferidas a la nueva organización de la división territorial del Estado, han aparecido representantes del Ministerio de Defensa en los órganos urbanísticos de las Comunidades Autónomas. Debido a la necesidad de una preparación adecuada en Derecho Urbanístico se ha preferido para estos cargos a personal militar con titulación de Licenciado o Doctor en Derecho que, al no pertenecer —en ocasiones— a los Cuerpos jurídico-militares, realiza inevitablemente funciones de asesoramiento jurídico e interpretación de normas reservadas a la competencia propia del jurídico militar.

Estimamos que se deben conferir estos nombramientos única y exclusivamente a miembros de los Cuerpos Jurídico-militares especializados en materia urbanística.

7. En el mismo sentido apuntado en el apartado anterior han proliferado los denominados «asesores urbanísticos» de los Mandos militares que responden, no cabe dudarlo, a una función necesaria para las Autoridades militares preocupadas por la dimensión de los problemas de la administración del patrimonio inmobiliario de las Fuerzas Armadas. No pocas veces la actuación de estos «asesores urbanísticos» han producido interferencias en la función asesora del Auditor, único consultor jurídico de las Autoridades Jurisdiccionales militares para la interpretación y aplicación del Derecho, incluido el urbanístico. La peligrosa indeterminación de la denominación («asesores urbanísticos») y atribuciones que puede suponer su gestión hace que propugnemos su completa desaparición y, en todo caso, el nombramiento de personal del Cuerpo Jurídico militar respectivo subordinado al Auditor. Para dar adecuada solución a este problema no basta con invocar la exclusividad de la función asesora de los juristas militares, es preciso responder con cualificación profesional suficiente a las Autoridades necesitadas de este específico asesoramiento.

8. Finalmente, debemos concluir que la visión que hemos pretendido mostrar de nuestro Derecho urbanístico, entendido en su más amplio sentido de gestión y protección del patrimonio inmobiliario de la Defensa militar, hace necesaria una especial preparación en esta compleja rama del ordenamiento jurídico. En efecto, la entidad de los problemas actuales del urbanismo militar, la necesidad de superar la etapa meramente defensiva o proteccionista de los bienes militares, la delicada cuestión de las limitaciones y servidumbres que afectan a la propiedad privada por imperativo de la defensa nacional y la diversidad de los medios instrumentales a emplear para la consecución de estos fines, son argumentos poderosos para configurar una especialización de esta parcela del saber jurídico, contemplando las peculiaridades castrenses.

Es pues cada vez más necesaria la creación de un Diploma de «Derecho Urbanístico militar», concebido en el amplio sentido que se le ha dado en este trabajo, dentro de la Escuela Militar de Estudios Jurídicos del Ministerio de Defensa.