

EL DESTINO DE LOS INMUEBLES DESAFECTADOS DE LA DEFENSA NACIONAL

Por José I. Morillo-Velarde Pérez
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Cádiz

SUMARIO

I. PLANTEAMIENTO DEL TEMA. 1. El nuevo sentido de la desafectación. 2. Algunos supuestos de la realidad actual. 3. El caso de los inmuebles militares. II. EL DOMINIO PÚBLICO MILITAR. 1. El carácter demanial de los bienes afectados a la defensa nacional. 2. La consideración de los bienes afectados a la defensa como un patrimonio autónomo. 3. La utilización de entes instrumentales para la liquidación de inmuebles desafectados de la defensa nacional. 4. La Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa. III. VALORACIÓN.

I. PLANTEAMIENTO DEL TEMA.

1. EL NUEVO SENTIDO DE LA DESAFECTACIÓN.

Una de las pocas cuestiones pacíficas en relación con la controvertida figura jurídica del dominio público la constituye, sin duda, la afirmación de la trascendencia de la afectación de los bienes a un destino de carácter público como puerta de acceso al régimen demanial. Se comprende, por tanto, que gran parte del interés doctrinal sobre esta temática se haya centrado en delimitar su concepto, modalidades y el despliegue de su eficacia sobre los bienes que le sirven de objeto (1). A estos planteamientos, que

(1) Sobre la afectación me remito a mi trabajo *Dominio público*, Trivium, Madrid, 1992, págs 92 y ss. y a la bibliografía allí citada, en especial creo que pueden considerarse clásicos ARIÑO ORTIZ, G. *La afectación de bienes al servicio público*, ENAP,

pueden considerarse clásicos, se empieza a añadir otras perspectivas a impulso de los cambios que en los últimos tiempos se están operando en el Derecho administrativo como consecuencia de las transformaciones más amplias de la sociedad del fin de milenio -nuevas tecnologías, sociedad de la información, globalización de no pocos fenómenos etc-. Desde la extensión de la afectación a finalidades de interés general a bienes de titularidad particular, que determina nuevas categorías de bienes apenas estudiadas entre nosotros -las cosas públicas de titularidad privada- hasta la posible vinculación de los bienes desafectados a finalidades de interés general, una vez que cesa la causa que motivó su primera afectación. Cobra así especial importancia la figura de la desafectación. Y no es que hasta el momento presente ésta se encontrase huérfana de tratamientos doctrinales o hubiese quedado al margen de las preocupaciones del legislador. Sin ir más lejos, el art. 132. 1 de la CE se ocupa en dejar bien claro al legislador ordinario que sólo a él corresponde regular los diversos aspectos de aquélla. Pero hay que reconocer que el interés que ha suscitado hasta fechas recientes tenía un carácter marcadamente negativo, propio de su sentido gramatical significado por el prefijo *des-* de cese de la condición demanial porque el bien desafectado perdía la significación de carácter público que un día motivó su inclusión en el demanio, para adquirir la más amorfa e indiferenciada que tradicionalmente ha convenido a los bienes patrimoniales: los que no están afectados a un uso o servicio público, según rezan en la actualidad numerosas leyes de nuestro ordenamiento, sin perjuicio de que hoy esta definición negativa no puede ya aplicarse a este tipo de bienes. El bien desafectado en este contexto era esencialmente el bien sobre el que la Administración había perdido sus potestades de protección propia, en los enérgicos términos en que para el demanio reconoce nuestro Derecho, y se encuentra inerme frente a abusos o usurpaciones sin apenas más mecanismos de protección que los que genéricamente dispensa el Derecho privado a los bienes de los particulares.

Fenómenos recientes -aunque de novedad relativa, pues de todos ellos cabe citar importantes antecedentes, si bien por su carácter aislado y, en ocasiones, marginal, se les ha prestado escasa atención en la mayor parte de los casos- obligan a un planteamiento diferente de este aspecto tan

Madrid, 1973; CLIMENT BARBERÁ, J. *La afectación de bienes al uso y servicio público*, Institución Alfonso el Magnánimo, Diputación provincial de Valencia, 1979 y SÁNCHEZ BLANCO, A. *La afectación de bienes al dominio público*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1979.

importante del régimen demanial que forzosamente debe integrarse en una concepción novedosa del conjunto de los bienes públicos, en la que luce como primer postulado el abandono de la clasificación de bienes de dominio público frente a bienes patrimoniales como dos realidades absolutamente antagónicas e irreductibles, de perfiles nítidos, entre las que, al menos desde un perspectiva conceptual, no existe otra relación que la de la contraposición y en la que lo definitivo es el significado directo de los bienes demaniales como bienes públicos frente a la indiferenciación de los bienes patrimoniales que sólo de modo indirecto y a través de sus rentas y productos tendrían transcendencia de cara a los intereses generales. El gozne entre una y otra categoría era precisamente el binomio afectación-desafectación.

No es el momento de detenernos en estas cuestiones que atañen a la concepción del régimen general de los bienes públicos y que excede con creces el propósito de esta intervención (2), aunque sí conviene destacar que de la misma forma que la afectación ha desbordado el mundo del demanio propiciando la vinculación a finalidades públicas de bienes públicos de carácter patrimonial e incluso de propiedad privada de particulares, la desafectación no es ya, sin más, un fenómeno jurídico de desvinculación, pues los bienes públicos desafectados no quedan ajenos a cualquier requerimiento del interés general una vez que cesó la causa de su primitiva afectación. Este es el aspecto del régimen de los bienes públicos que va a ser objeto de nuestra atención, si bien no considerado en abstracto sino de manera especial en relación con unos bienes que integran una porción del demanio de especial interés cual es el demanio militar o, dicho de otra manera, los bienes afectados a la defensa nacional.

2. ALGUNOS SUPUESTOS DE LA REALIDAD ACTUAL.

La preocupación que guía este trabajo no es en absoluto simplemente teórica. Acontecimientos de la realidad cotidiana nos ponen frente a supuestos de bienes de diversas especies que, una vez cumplida la finali-

(2) Me he ocupado con mayor detalle en El Estatuto Jurídico de los bienes. Las transformaciones del Derecho público de bienes: del dominio público a las cosas públicas. En *Infraestructuras ferroviarias del Tercer Milenio*. María Jesús Montoro Chiner (coord.) Cedecs, Barcelona, 1999.

dad de carácter público que en otro tiempo justificó su afectación, se resisten a la completa pérdida de significación pública. Sin ánimo de exhaustividad pueden citarse el caso de las vías pecuarias o de algunas vías férreas que por mor de nuevos planteamientos de carácter técnico o económico han perdido su primitivo sentido de interés público y, en consecuencia, han quedado desafectadas.

En relación con las primeras, las vías pecuarias, conviene destacar que en un espacio relativamente corto de tiempo -muy corto tratándose del tipo de bienes de que se trata- han sido objeto de dos leyes diferentes, la Ley 22/1974, de 27 de junio y la Ley 3/1995, de 23 de marzo, endureciendo las características demaniales en busca de una mayor protección, al tiempo que paradójicamente se constataba una desaparición o, al menos, una considerable disminución de la importancia de la finalidad que en otras épocas les dio pleno sentido: la ganadería trashumante con sus características tradicionales de desplazamiento utilizando los itinerarios que estas vías posibilitaban. Pero a la par que esta modalidad ganadera ha ido desapareciendo o disminuyendo drásticamente, suplantada por otra forma de entender la ganadería acorde con las nuevas circunstancias técnicas y económicas, han aparecido nuevas necesidades con las que estos grandes espacios que surcan gran parte de nuestro país adquieren nuevo sentido con relevancia pública. Se trata de dar respuestas a las exigencias de una sociedad postindustrial y desarrollada que atiende a la calidad de vida a través de la protección ambiental como una de sus principales preocupaciones, el contacto con la naturaleza y la búsqueda de fórmulas acordes con estos ideales para cubrir sus necesidades de ocio y tiempo libre. De esta forma las vías pecuarias se convierten en corredores verdes, auténticos pulmones de unas sociedades asfixiadas por múltiples agresiones ambientales de las que con mayores o menores contradicciones se esfuerza por escapar.

La nueva legislación sobre vías pecuarias no ha querido despojar a las antiguas cañadas, cordeles, veredas, etc de su antigua significación demanial y donde los usos de la trashumancia ya no son suficientes para servir de presupuesto fáctico a la institución demanial se ha añadido otros concibiéndose *las vías pecuarias como auténticos «corredores ecológicos», esenciales para la migración, la distribución geográfica y el intercambio genético de las especies silvestres* (Exposición de Motivos de la Ley 3/1995, de vías pecuarias).

Algo parecido podemos decir de los corredores verdes que en otros países (3), en España todavía de manera incipiente (4), están ocupando los espacios de las líneas férreas obsoletas sobre todo por falta de rentabilidad económica y social. Empiezan a aparecer iniciativas desde el sector público -sobre todo Ayuntamientos- y colectivos de particulares para rescatar muchas de esas antiguas líneas de ferrocarril con destino a fines ambientales, zonas verdes, espacios lúdicos o educativos etcétera.

3. EL CASO DE LOS INMUEBLES MILITARES (5).

Pocas actividades se encuentran sometidas a mayor mudanza como consecuencia de los avances científicos y tecnológicos que las relacionadas con la defensa nacional. Junto a las concepciones de la naturaleza de las mencionadas, los condicionamientos de carácter político, interno e internacional, han influido poderosamente en los planteamientos de la defensa demandando el aporte de unos bienes al par que otros devenían inútiles para esta finalidad. No ha sido en absoluto infrecuente que este tipo de cambios haya afectado no sólo al propio entorno de la defensa y al personal dedicado a ella sino que ha influido también en la vida cotidiana del conjunto de la sociedad. Por poner un solo ejemplo muy claro, es el caso de las murallas de las ciudades que al quedar inservibles para su finalidad originaria se han incorporado de diversas maneras al proceso de desarrollo urbanístico de su respectiva localidad.

(3) En Estados Unidos son amplias las experiencias en este sentido. CANALS AMETLLER, D. *Recuperación y nuevo trazado de viejas infraestructuras. De ferrocarril económico a corredor verde. Un estudio jurídico*. Cedecs. Barcelona 2000, pág. 54.

(4) CANALS AMETLLER, D. *Recuperación y nuevo destino de viejas infraestructuras. De ferrocarril económico a corredor verde. Un estudio jurídico*. Cit. Refiere el caso de la Ruta del Carrilet Cedecs. Barcelona 2000. Además da cuenta de un llamado *Proyecto verde elaborado por el anterior Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente*, nota 75, pág. 53. Sin embargo el primer proyecto de un Programa Nacional de Vías Verdes lo constituye la Vía Verde de la Sierra que discurre entre las provincias de Cádiz y Sevilla. <http://habitat.aq.upm.es/bpes/onu98/bp459.html>.

(5) No me ocupo en este trabajo de los inmuebles que tienen la consideración de viviendas militares pues tienen su propio régimen y su propia evolución de la que constituye un momento interesante la Ley 26/1999, de 9 de julio, de Medidas de apoyo a la movilidad geográfica de los miembros de las Fuerzas Armadas desarrollada por el Real Decreto 991/2000, de 2 de junio, modificado por Real Decreto 1329/2000, de 7 de julio. Puede afirmarse que se trata de un fenómeno en regresión sustituido por otras fórmulas de apoyo de la movilidad acordes con la profunda transformación y modernización de nuestras Fuerzas Armadas.

Algo parecido ha ocurrido en los últimos años. Hemos asistido a una profunda transformación de la organización y estructuras de la defensa nacional a la que han concurrido causas diversas de carácter interno e internacional y que van desde la propia clarificación del papel que internamente han de jugar las Fuerzas Armadas en un entorno democrático, su nueva configuración sobre la idea de la profesionalización a la plena asunción de compromisos en el ámbito internacional y al cambio de los escenarios político-estratégicos en este plano (6). La circunstancia que nos interesa destacar aquí es la transformación que ello ha supuesto en el orden estrictamente material y que en su manifestación más evidente se muestra en el abandono de cuarteles e instalaciones de otro tipo situados de ordinario en los cascos urbanos de muchas ciudades, al par que han surgido necesidades nuevas que van desde la búsqueda de nuevas ubicaciones a la necesidad de actualizar el material acorde a las nuevas situaciones (7).

Este hecho que se concreta en la posibilidad de cambio de destino de importantes cantidades de terreno en contextos muchas veces agobiados por falta de suelo para la construcción de viviendas sociales, de zonas verdes y de esparcimientos o de equipamientos colectivos de lo más diverso, fácilmente podía provocar y de hecho ha provocado en algunos expectativas, si no demagógicas, sí claramente desenfocadas por cuanto suponen de incompreensión a las necesidades de una función pública tan importante

(6) Directivas de la Defensa Nacional 1/92, de 27 de marzo y 1/96, de 20 de diciembre.

(7) *La Política de Infraestructuras da la máxima prioridad a las inversiones en instalaciones militares como soporte del doble proceso de profesionalización y modernización de las Fuerzas Armadas. Los principios en que se basa esta política son de reducción y de redespiegue de unidades y desafectación de todo aquel patrimonio que no sea necesario. Para ello se llevan a cabo las siguientes acciones:*

* *Concentración máxima de unidades, centros y organismos en instalaciones adecuadas a tal fin.*

* *Cierre de aquellas instalaciones que, por necesidades operativas o funcionales, no cumplan los fines para los que fueron creadas originariamente.*

* *Modernización de la infraestructura disponible hasta adaptarla a los requerimientos de unas Fuerzas Armadas plenamente profesionales.*

* *Declaración de "no necesidad" y desafectación de aquellos inmuebles y propiedades que vayan quedando desalojados como consecuencias de las adaptaciones orgánicas que imponga el proceso de redespiegue.*

* *Promoción de una necesaria coordinación y eficaz colaboración entre el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire para la utilización conjunta de instalaciones, fundamentalmente de apoyo logístico, Apoyo al Personal y Logística de Transportes.*

* *Aprovechamiento de todas las posibilidades que ofrece la OTAN dentro de sus programas de inversiones para llevar a cabo proyectos de infraestructura en territorio español. Ministerio de Defensa, Libro Blanco de la Defensa 2000., pág. 140.*

como la defensa nacional. Con notoria simplificación en muchas ocasiones se ha opuesto la actitud del Estado expresada a través del Ministerio de Defensa a esas necesidades y apetencias sociales cuya legitimidad está fuera de toda cuestión, a las que, obviamente, vendría como agua de mayo poder destinar los inmuebles liberados de sus primitivos destinos.

Cuando en ocasiones el debate se ha visto mediatizado por la confrontación política la tentación de la demagogia ha llevado a la acusación de especuladora de la actitud del Estado que no hacía sino cumplir unas exigencias de nuestro ordenamiento jurídico cuya tradición se remonta a los primeros momento del Estado de Derecho. De ahí que para comprender y valorar adecuadamente el significado de las posiciones enfrentadas convenga hacer alguna referencia al régimen de lo que podríamos denominar patrimonio militar.

II. EL DOMINIO PÚBLICO MILITAR.

1. EL CARÁCTER DEMANIAL DE LOS BIENES AFECTADOS A LA DEFENSA NACIONAL.

Dentro de los bienes destinados a la defensa nacional no cabe la contraposición de bienes demaniales y patrimoniales pues con la expresión de este destino se está enunciando uno de los criterios de la afectación demanial de acuerdo con lo establecido en el Código civil, pues naturalmente no puede darse otro alcance a la expresión defensa del territorio que luce en los arts. 339 y 341 por lo que respecta a su afectación y desafectación respectivamente. El destino a dicha finalidad determina el carácter demanial de tales bienes al margen de cualquier otra consideración. No creo que valga la pena entrar en discusión acerca de la calificación de servicio público que una consideración literal del art. 339 del Código civil otorga a la defensa del territorio. Hoy a la luz del art. 8 de la Constitución parece claro que la defensa nacional tiene una sustantividad propia en el marco de las funciones del Estado que excede de los límites del concepto de servicio público, por lo demás ambiguo e impreciso. El destino a la defensa nacional se constituye directamente y por sí, en causa de afectación de determinados bienes, configurando un sector demanial que tiene sus propios perfiles y su régimen también propio: es el dominio público militar integrado por bienes que siendo de uso público no constituyen uso común en ninguna de sus manifestaciones sino *uso público* en el sentido formal

de esta expresión, es decir, en cuanto resulta manifestación directa de una función pública indudable (8).

La defensa nacional, por tanto, con toda su poderosa significación de cara a la existencia misma del Estado y con todo su ingente peso en el gasto público estatal es un importante referente a la hora de valorar las características y peculiaridades del régimen de sus bienes. Estas circunstancias no deben olvidarse si se quiere entender correctamente el rumbo seguido en nuestro Derecho por los bienes afectados a la defensa que condiciona poderosamente las soluciones a seguir ante las circunstancias a que me he referido al principio. A cuanto acaba de decirse debe añadirse el dato del paulatino encarecimiento de los instrumentos necesarios para el adecuado desempeño de la función defensiva del Estado que, aún no habiéndolo comprobado, sin duda me atrevo a afirmar, pues parece bastante obvio.

Como cualesquiera otros bienes de dominio público, aunque si cabe con cierto plus de intensidad, como se ha destacado en la doctrina (9) su protección jurídica se articula sobre la nota de la indisponibilidad que determinan la confluencia de los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad. Esta particular intensidad determina que nuestro ordenamiento jurídico considere que ni siquiera con la desafectación demanial pueda darse por desaparecida ordinariamente la vinculación de los bienes desafectados a las exigencias de la defensa, aspecto este en el que tendremos que detenernos.

2. LA CONSIDERACIÓN DE LOS BIENES AFECTADOS A LA DEFENSA COMO UN PATRIMONIO AUTÓNOMO.

Ley del Patrimonio del Estado, Texto articulado aprobado por Decreto 1022/1964, de 15 de abril (10), sirve de punto de partida para nuestro aná-

(8) No ignoro la diferencia entre la defensa nacional y la actividad militar. Véase BLANCO VALDÉS, R. L. *La ordenación constitucional de la Defensa.*, Tecnos, Madrid, 1988. Sin embargo creo que esta distinción carece de sentido en este contexto.

(9) FERNÁNDEZ-PIÑEYRO Y HERNÁNDEZ, E. *Régimen jurídico de los bienes inmuebles militares.* Marcial Pons, Madrid, 1995, pág. 53.

(10) Disposición excepcional segunda: *La Junta Central de Acuartelamiento, constituida por Ley de 30 de julio de 1959, seguirá rigiéndose por la misma durante el plazo de vigencia que en ella se señala: Sus funciones podrán ser transferidas a otra organización autónoma dependiente del Ministerio del Ejército*".

lisis en cuanto hunde sus raíces en la tradición legislativa decimonónica, como se ha puesto de manifiesto (11), al respetar una de las características que tradicionalmente han definido los rasgos propios de los bienes afectados a la defensa y es el criterio tradicionalmente sostenido de concebir los bienes afectados al ramo de Guerra como si se tratase de un *subpatrimonio autónomo* (la cursiva es mía) dentro del patrimonio general del Estado (12) de lo que también se ha obtenido la peculiar consecuencia de que las cantidades que se ingresen en el Tesoro por la enajenación de los cuarteles y otras fincas militares habrían de ponerse por el Ministerio de Hacienda a disposición del de Guerra para invertir las en la construcción de edificios para los servicios militares.

Nos encontramos ante una anticipación, naturalmente sin pretensión doctrinal alguna, pero sí de forma práctica, de una técnica después bien conocida en el sector público y, por supuesto mucho mejor en el Derecho privado, en que sobre el esquema de los patrimonios separados se segregan conjuntos de bienes del mismo titular -en nuestro caso un ente público, el Estado- afectándose a finalidades específicas que colorean los perfiles de su régimen jurídico. Como ejemplo más conocido podemos aludir a los patrimonios municipales del suelo (13). Con la técnica reseñada se pretende prolongar en nuestro caso la afectación más allá de sus propios límites reales a través de la sustitución de los bienes desafectados por su equivalente económico que deberá destinarse igualmente a subvenir las necesidades de la defensa. Naturalmente la nueva afectación no puede tener la naturaleza real de la primera -adherencia directa e inmediata sobre un bien- sino la indirecta de su conversión en un crédito o en una cantidad líquida.

No obstante, el paralelismo con la técnica de los patrimonios separados no puede llevarse a unas consecuencias exageradas que pudieran desvirtuar el carácter demanial de estos bienes, pues a diferencia de lo que ocurre con patrimonios separados genuinos, como los citados del suelo,

(11) FERNÁNDEZ-PIÑEYRO Y HERNÁNDEZ, E. *Régimen jurídico de los bienes inmuebles militares*. Marcial Pons, Madrid, 1995, pág. 127.

(12) FERNÁNDEZ-PIÑEYRO Y HERNÁNDEZ, E. *Régimen jurídico de los bienes inmuebles militares*. Marcial Pons, Madrid, 1995, pág. 125.

(13) Entre la bibliografía más reciente puede verse LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, B. *Los patrimonios municipales del suelo: características y operatividad*, CEMCI, GRANADA, 1992 y FONSECA FERRANDIS, F. *El régimen jurídico de los patrimonios municipales del suelo*, Instituto Pascual Madoz, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1995.

que cumplen la función que los justifica, precisamente por su incidencia en el mercado y, por consiguiente, apurando un ciclo mercantil de adquisiciones y ventas. Los bienes a que me refiero no constituyen formalmente un patrimonio diferente del conjunto de derechos y obligaciones del Estado. Únicamente se establece una cierta diferenciación del conjunto patrimonial estatal en cuanto a la secuencia ventas-adquisiciones, sin que se rompa la continuidad en la finalidad pretendida. Esta secuencialidad tiene la clara función instrumental de la reposición de las infraestructuras caducas por otras ajustadas a las nuevas necesidades. Por ello más que de patrimonio separado acaso convenga hablar de cierta autonomía de reposición en la gestión patrimonial de la defensa. La razón tradicionalmente subyacente a este tipo de medidas no ha sido otra que la de evitar que por el deterioro, obsolescencia, etc de los bienes que ya no eran necesarios para la defensa y su retorno al conjunto general del patrimonio del Estado fuera necesario acudir a fuentes de financiación directamente presupuestarias para reponer los bienes desafectados. Se ha pretendido una cierta autosuficiencia financiera que desligara las necesidades militares, al menos en la faceta de reposición de los inmuebles que habían dejado de ser necesarios, de los presupuestos ordinarios del Estado. A ello subyacía probablemente una idea de buena administración -no perder lo conseguido un día y el prejuicio, más psicológico que real, de no gravar el patrimonio público, evitando así cargar las arcas públicas con gastos directamente destinados a defensa, lo que siempre ha parecido impopular (14).

3. LA UTILIZACIÓN DE ENTES INSTRUMENTALES PARA LA LIQUIDACIÓN DE LOS INMUEBLES AFECTADOS A LA DEFENSA NACIONAL.

La idea descrita de patrimonio autónomo a efectos de su reposición presente en la legislación decimonónica ha ido generando fórmulas organizativas propias en el marco de la llamada Administración instrumental a

(14) *Los recursos generados por la Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa, organismo responsable de las citadas enajenaciones, han sido utilizados para acometer reformas necesarias. En este sentido, el 47,41 % de la inversión total en Infraestructuras durante el periodo 1993/1999 se realizó con cargo a la enajenación de bienes de dominio público afectos a la Defensa, previa su desafectación del Departamento, una vez declarados de no utilidad militar. Ministerio de Defensa, Libro Blanco de la Defensa 2000, pág. 141.*

medida que se ha ido perfilando y consolidando. El primer antecedente al respecto lo constituye la Junta Mixta de Urbanización y Acuartelamiento de Barcelona creada por Real Decreto de 16 de marzo de 1927; a esta seguirían las Juntas Regionales de Acuartelamiento por Ley de 14 de marzo de 1942 en cada región militar, Baleares, Canarias y Marruecos (15) por una duración de diez años que prorrogó la Ley de 15 de julio de 1952. Hasta que la Ley de 30 de julio de 1959 creó la Junta Central de Acuartelamiento en la que se fusionaron las regionales. Tanto esta como aquéllas tenían la naturaleza de organismo autónomo dependiente del Ministerio del Ejército y sometido a la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1958. La Junta Central de Acuartelamiento también nació y vivió bajo el signo de la temporalidad siendo objeto de sucesivas prórrogas hasta la Ley 28/1984, de 31 de julio de creación de la Gerencia de Infraestructura de la Defensa (16) con posterioridad este organismo autónomo ha sido adaptado al régimen de la Ley 6/1997, de 14 de abril de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) por el art. 71 de la Ley 50/1998, de 31 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social y sometida a la dependencia del Ministerio de Defensa ya sin límite de duración. Esta norma, sin embargo, no se ha limitado a efectuar una mera adaptación de la Gerencia al nuevo régimen. Ha significado mucho más como enseguida se verá. Antes que nada esta norma supone una confirmación de la trayectoria tradicional elevando a rango de plena normalidad lo que hasta ese momento estaba revestido de una cierta excepcionalidad que se reflejaba en la nota de la temporalidad que en su momento caracterizó tanto a las Juntas Regionales de Acuartelamiento como a la propia Junta Central e incluso a la Gerencia hasta esta fecha. Desde la reforma de 1998 ésta se configura como un organismo autónomo cuya duración es en principio ilimitada como sucede con la inmensa mayoría de este tipo de Administraciones

(15) *Estas Juntas tenían como misión la realización de las obras necesarias para el alojamiento de la tropa y los servicios, las de urbanización, íntimamente relacionadas con ellas, y la liquidación de los edificios, solares y terrenos usufructuados por el ramo de Ejército que no fuesen de utilidad para el mismo de acuerdo con los planes de acuartelamiento y proyectos de urbanización que tuvieran concebidos o concibieran después los distintos Ayuntamientos.* FERNÁNDEZ-PIÑEYRO Y HERNÁNDEZ, E. *Régimen jurídico de los bienes inmuebles militares.* Marcial Pons, Madrid, 1995, pág. 127-128.

(16) *Sobre la Gerencia de Infraestructura de la Defensa,* FERNÁNDEZ-PIÑEYRO Y HERNÁNDEZ, E. *Régimen jurídico de los bienes inmuebles militares.* Marcial Pons, Madrid, 1995, pág. 125 y ss.

publicas. Con ello las soluciones que a través de esta fórmula se propugnan se presentan como opciones ordinarias asumidas por nuestro ordenamiento jurídico para la gestión de algunos de aspectos de la vida jurídica de los bienes afectados a la defensa nacional.

La más clara significación de la utilización de estas fórmulas organizativas en las que es patente una personalidad jurídica diferente de la del Estado, por más que instrumental, refuerza la idea de la autonomía del patrimonio afectado a defensa, siquiera sea exclusivamente respecto de los bienes desafectados de las necesidades defensivas, pues son éstos los que tras la desafectación formal por el Ministerio de Defensa pasan a ser objeto de la acción liquidadora de la Gerencia.

4. LA GERENCIA DE INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO DE LA DEFENSA.

La acción de la Ley 50/1998, como he dicho, no supuso una mera adaptación a la LOFAGE de la ya veterana Gerencia (17) sino que ha significado una confirmación de la trayectoria tradicional, respetando las peculiaridades del patrimonio de defensa tanto por lo que respecta a su autonomía en el contexto del patrimonio del Estado como a la técnica de gestión a través de una Administración instrumental. Pero incluso más, desde el momento en que se amplía la misión de la antigua Gerencia a la adquisición no solo de infraestructura, como hasta el momento de la adaptación, sino que en consonancia con el nuevo momento de las Fuerzas Armadas se hace llegar también a la adquisición de armamento y material para el uso de las Fuerzas Armadas (art. 71. Dos b) con lo que, como se ha dicho, *el actual organismo autónomo Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa que ha sido un instrumento fundamental en el proceso de transformación de un modelo territorial obsoleto hacia uno más racional y acorde a las necesidades actuales y futuras de la Defensa, pasa a desempeñar también un papel activo en el nuevo modelo de profesionalización, mediante su contribución a la modernización y renovación del armamento y equipamiento* (18). La GINED se convierte de modo directo en el instrumento ordinario para desarrollar las directrices de Defensa en

(17) El Real Decreto 1687/2000, de 6 de octubre aprueba el Estatuto de la Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa.

(18) PALAO LECHUGA, L. Plan Director de Infraestructura *Revista Española de Defensa*, núm 146, abril de 2000.

materia de patrimonio contribuyendo a la elaboración y realización de los planes de infraestructura de las Fuerzas Armadas y al mismo tiempo es también instrumento de su financiación extrapresupuestaria pues la Ley le permite la posibilidad de remitir fondos al Estado para atender las necesidades operativas de las Fuerzas Armadas mediante la oportuna generación de crédito en el presupuesto del Ministerio de Defensa.

5. LOS RECURSOS DE LA GERENCIA DE INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO DE LA DEFENSA.

Para la consecución de sus fines la Gerencia cuenta con recursos de la más diversa procedencia:

- a) Su propio patrimonio con los productos, rentas e incrementos que pudiera generar respecto de los cuales le corresponden las facultades establecidas en el apartado 2 del art. 48 de la LOFAGE para los organismos autónomos
- b) Los bienes muebles o inmuebles que le adscriba el Ministerio de Defensa en los términos del apartado 3 del art. 48 de la LOFAGE.
- c) Los bienes muebles e inmuebles que el Ministerio de Defensa ponga a su disposición. Éstos por ser objeto de un tráfico peculiar serán objeto de nuestra atención en breve.
- d) Los ingresos ordinarios o extraordinarios obtenidos en el ejercicio de sus actividades, fundamentalmente la gestión y administración de su patrimonio y, sobre todo, de los bienes muebles e inmuebles que sean puestos a su disposición por el Ministerio de Defensa para su administración y disposición a título oneroso.
- e) Las subvenciones, transferencias, legados, donaciones etc. de diverso tipo que pueda recibir con cargo a los Presupuestos del Estado o que procedan de la Unión europea, de la Organización el Tratado del Atlántico Norte, de la Unión Europea Occidental, y de otras Agencias, Administraciones públicas nacionales o internacionales, de Entes públicos, así como de particulares.
- f) Cualquier otro recurso no previsto que pudiera corresponderle por Ley, convenio, donación o cualquier otro procedimiento legalmente establecido.

La precedente enumeración es claramente significativa de la continuidad y profundización del papel de la GINED en el sentido que vengo

explicando. Pero acaso donde con mayor expresividad se encuentre la conexión entre lo antiguo y lo nuevo, y lo que de una manera más clara pone de manifiesto el rasgo que estoy queriendo destacar es precisamente respecto de los bienes referidos en el apartado e) es decir, bienes muebles e inmuebles que el Ministerio ponga a disposición de la Gerencia después de su desafectación para su administración y disposición a título oneroso.

Se trata, en efecto, de bienes desafectados de la defensa por no ser necesarios para ello y declarados alienables que el Ministerio pone a disposición de la Gerencia con objeto de proceder a su enajenación a título oneroso utilizando para ello el procedimiento de subasta habitualmente, si bien se permiten las enajenaciones directas en los términos que establezcan los Estatutos del organismo autónomo (art. 71. cinco Ley 50/1998) En tanto esto es así la reforma de 1998 entronca con la legislación tradicional que había llegado hasta nosotros a través de la Ley 28/1984, sin embargo, se da un paso más: se incluyen expresamente los bienes muebles junto con los inmuebles, siempre que procedan de la previa desafectación y se *afectan* las masas patrimoniales resultantes, ya líquidas, junto con las procedentes de otros orígenes -subvenciones del presupuesto, de organismos internacionales o supranacionales etc- a la financiación de nuevas infraestructuras, de armamento y material de equipo e incluso, las necesidades operativas. Conviene destacar que ni estos bienes, ni los productos de sus ventas se incluyen en el patrimonio de la Gerencia, como se desprende de la simple lectura de la Ley. Tampoco se integran en este conjunto de bienes los adscritos a la misma, que le servirán como instrumento para la consecución de sus fines, pero de otra forma. Lo que aquí nos interesa destacar es la función de los bienes desafectados, respecto de los cuales se desarrolla la importante función de la Gerencia de convertirlos en cantidades líquidas con las que subvenir a las necesidades de las Fuerzas Armadas en los términos que se ha indicado.

Puede, pues, observarse como a través de la actividad de la Gerencia de Infraestructura y Equipamiento (19) se produce la afectación a las necesidades defensivas de determinados bienes allá de su vinculación inmediata a dicha finalidad concreta. En consecuencia se puede afirmar que si

(19) No se agotan aquí las funciones de la Gerencia. Como se indica en la Ley 50/1998, siguiendo una importante tradición anterior le corresponde también proponer modificaciones a los planes urbanísticos colaborando con los Ayuntamientos en la planificación urbanística, para que los mismos se coordinen con los planes de infraestructura de las Fuerzas Armadas.

bien cabe una desafectación de los bienes muebles o inmuebles destinados a la defensa en su sentido técnico jurídico que, además, es presupuesto para las enajenaciones a que me he referido, *queda afectado a la defensa su valor de cambio* por lo que no es exagerado decir que una vez destinado a la defensa un bien se produce una irrevocable adhesión patrimonial a esta finalidad. El legislador impide, pues, a la Administración no sólo cualquier liberalidad con estos bienes o con el producto de sus ventas, que va de suyo por el carácter de patrimonio fiduciario que en términos generales cuadra a todo patrimonio público, sino que además impone una especie de congelación de la finalidad, al menos, en valor de cambio. Si por ser innecesarios para la defensa se desafectasen no pueden tener otro destino que su realización a fin de que su valor monetario se destine de nuevo a las necesidades de la defensa expresadas en nuevas infraestructuras, adquisición de material y armamento o el sostenimiento de las necesidades operativas de las Fuerzas Armadas.

Esta regla se percibe con especial nitidez en el supuesto de que el Ministerio de Hacienda decidiese una nueva afectación -al margen de las necesidades de la defensa- de los bienes en cuestión antes de su enajenación, posibilidad que permite la Ley. En este caso, sin embargo, deberá compensar al organismo autónomo por el valor de tasación del inmueble (art. 71. Seis *in fine*). Se produce así la curiosa circunstancia, que es lo que se persigue, de convertir a la Gerencia de Infraestructura y Equipamiento en acreedor del Estado por el valor indicado.

A la vista de cuanto se ha expuesto es el momento de enlazar a modo de recapitulación con las consideraciones que hacía al principio de estas líneas sobre las nuevas afectaciones de antiguas infraestructuras a través de las cuales se propicia el retorno o reencuentro con la naturaleza y se encauzan preocupaciones de enorme actualidad urbanística y ambiental. La respuesta es clara: la legalidad vigente no contempla de modo directo dicha finalidad. Sólo por la vía de la excepción antes reseñada y retribuyendo a la Gerencia de Infraestructura y Equipamiento es como únicamente podrán rescatarse los inmuebles desafectados de la finalidad defensiva.

III. VALORACIÓN.

En cuanto a la valoración de la fórmula, no parece que pueda objetarse argumento de peso en contra, sobre todo cuando a través de las correspondientes compensaciones a la defensa es posible reutilizar antiguas

infraestructuras para otros fines como vemos está previsto y nos consta por la experiencia (20). Naturalmente esto supone un costo que un Estado con la situación estratégica del nuestro cometería una tremenda imprudencia en no afrontar. Cabe, no obstante, objetar a la fórmula una cierta heterodoxia en cuanto supone de apartamiento del principio de unidad de patrimonio y sobre todo de presupuesto y de caja. Sin embargo, no creo que sea más grave que en otros supuestos de gestión de funciones y servicios utilizando organizaciones personificadas interpuestas.

No podemos olvidar que vivimos en una sociedad señoreada por la imagen y los medios de comunicación en la que un slogan por disparatado que sea muchas veces invalida sesudos tratados o por lo menos artículos doctrinales. En una sociedad proclive al convencimiento a través de simplificaciones, fácilmente manipulable con planteamientos irenistas desde los que no es infrecuente la crítica carente de fundamento contra las estructuras defensivas del Estado, el que se presenten los gastos militares de la manera más asequible no puede ser digno de reproche, siempre naturalmente que los controles contables propios de un Estado democrático garanticen su corrección y la responsabilidad de los encargados de su gestión. Y no es otra la finalidad que con el dispositivo que aquí se ha descrito se pretende: la financiación extrapresupuestaria de gran parte de los gas-

(20) No tengo datos actualizado al respecto siguiendo a FERNÁNDEZ-PIÑEYRO Y HERNÁNDEZ es fácil hacerse una idea. Desde el 1 de agosto de 1984, fecha en que entró en funcionamiento la GINDEF, se ha puesto a su disposición tal y como se preveía en el apartado 4 del art. 2 de su Ley de creación una cantidad total de bienes inmuebles de 111.777.387 metros cuadrados, de los que 91.453.670 han sido ya enajenados, 19.424.398 se encuentran en fase de gestión y 868.319 están pendientes de informe.

Estas superficies corresponden a un total de 1.000 propiedades de las que 623 se han enajenado ya 271 tienen su venta en gestión y 106 se encuentran en estudio.

El número total de convenios, tanto en gestión como ya firmados con organismos estatales, autonómicos y locales es de 106. Consecuencia de estos convenios ha sido la entrega a diferentes entes públicos de abundante suelo para equipamientos, zonas verdes, etc, así como inmuebles directamente utilizables, como los hoy incluidos en la Universidad Carlos III de Madrid y la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona.

Durante el periodo mencionado se ha ingresado por la enajenación de las 623 propiedades arriba citadas la cantidad de 41.484 millones de pesetas, que con los 11.094 millones pendientes de formalizar alcanzan un total ingresado de 52.578 millones de pesetas.

De dicha cantidad ingresada se han invertido 38.520 millones en obras de nueva planta y adquisiciones de nuevos terrenos, siendo los gastos de funcionamiento de la propia Gerencia de 1.795, 4 millones. FERNÁNDEZ-PIÑEYRO Y HERNÁNDEZ, E. Régimen jurídico de los bienes inmuebles militares. Marcial Pons, Madrid, 1995, pág. 169, nota 51. Noticia directa tengo respecto de edificios en las Universidades de Cádiz y Sevilla (Hispalense).

tos de la defensa. Puede haber otras razones de gran peso en los últimos años en que la política económica se ha centrado en importante medida en afianzar las magnitudes económicas exigidas por la Unión monetaria, en concreto, el acercamiento al equilibrio presupuestario. Es evidente que con estas medidas no se afecta para nada el déficit pero tampoco puede negarse que ayudan a administrarlo.