

## **EL ALCANCE DE LAS ESPECIALIDADES DE LOS BIENES INMUEBLES DEL RAMO DE LA DEFENSA DENTRO DEL PATRIMONIO DEL ESTADO**

Rodrigo Claudio Blanco Aguirre  
*Teniente Auditor*

### *Resumen*

El cumplimiento de las altas misiones que la Constitución asigna a las Fuerzas Armadas, los condicionantes presupuestarios y la continua adaptación de las infraestructuras de los Ejércitos son algunos de los elementos que han determinado la subsistencia de todo un conjunto de especialidades en el régimen jurídico de una parte del patrimonio inmobiliario del Estado, en concreto, de aquella cuya gestión y administración corresponde al Ministerio de Defensa y sus organismos públicos. En efecto, para el caso de los inmuebles de la defensa encontramos un régimen de gestión especial y un régimen de protección reforzado, los cuales constituyen, junto con otras especialidades de menor calado, un verdadero régimen patrimonial propio.

El presente estudio tiene por objetivo la refundición de las especialidades existentes en el régimen patrimonial de los inmuebles de la defensa, frente al conjunto del patrimonio del Estado, aportando una visión reflexiva y global de las mismas.

*Palabras clave:* Patrimonio del Estado, Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, INVIED, Régimen Especial de Gestión.

## *Abstract*

The fulfilment of the high missions that the Constitution assigns to the Armed Forces, the budgetary conditions and the constant adaptation of the infrastructures of the Armed Forces are some of the elements that have determined the existence of a whole series of specialities in the legal regime of a part of the State's real estate, namely that whose management and administration corresponds to the Ministry of Defence and its public bodies. In fact, in the case of defence real estate we find a special management regime and a reinforced protection regime, which constitute, together with other specialities of lesser importance, constitute a real patrimonial regime of their own.

The aim of this study is to consolidate the existing specialities in the patrimonial regime of defence real estate, in comparison with the whole of the State's property, and to provide a reflective and global vision of them.

*Keywords:* State Property, Law 33/2003, of November 3, on the Heritage of Public Administrations (Public Administration Property Act), INVIED, Special Management Regime.

## *Sumario:*

1. Introducción, objetivo y metodología. 2. Antecedentes. 3. Los bienes inmuebles del ramo de la defensa: concepto y clases. 3.1. Concepto. 3.2. Los bienes inmuebles del ramo de la defensa según la LPAAPP: bienes demaniales y bienes patrimoniales. 3.3. Otras clasificaciones. 4. El régimen jurídico de los inmuebles del ramo de defensa. 4.1. Titularidad y coordinación. 4.2. Modos de adquisición. 4.3. La expropiación por razón de defensa nacional y la requisita. 4.4. Afectación y desafección. 4.5. Uso del patrimonio inmobiliario de Defensa. 4.6. Concesiones y autorizaciones. 5. Gestión y administración de los bienes inmuebles del ramo de la Defensa. 5.1. DIGENIN. 5.2. Especial mención al INVIED. 6. Protección de los inmuebles de la Defensa. 6.1. Protección penal. 6.2. Protección en vía disciplinaria. 6.3. Las zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional. 7. Conclusiones.

## 1. INTRODUCCIÓN, OBJETIVO Y METODOLOGÍA

Tras los Ministerios de Seguridad Social e Interior, el Ministerio de Defensa abarca el mayor patrimonio inmobiliario del Estado español<sup>1</sup>, co-

---

<sup>1</sup> Téngase en consideración que, de acuerdo al artículo 9 de la ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, el Patrimonio del Estado está inte-

respondiéndole, a fecha de 2019, la gestión y administración de un total de 1.802 bienes inmuebles<sup>2</sup>. Sucede, sin embargo, que este patrimonio se ve enormemente incrementado si al mismo se le añaden los bienes inmuebles gestionados por los organismos autónomos dependientes de este departamento. Así, en el año 2021 el Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa (INVIED O. A.) presentaba una memoria en la que inventariaba cerca de 12.000 bienes inmuebles bajo su gestión<sup>3</sup>. A este patrimonio inmobiliario, originario del correspondiente al Ministerio de Defensa y, por tanto, de aquel que estuvo estrictamente sujeto a la defensa nacional, también podrían sumársele el de otros organismos públicos como el del Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial «Esteban Terradas» (INTA) o el del Centro Nacional de Inteligencia (CNI).

Los específicos cometidos asignados al Ministerio de Defensa, concretados en las altas funciones encomendadas por el artículo 8 de la Constitución Española a las Fuerzas Armadas<sup>4</sup>, han determinado la configuración de un conjunto de especialidades en la gestión, administración y protección de ese patrimonio inmobiliario. Tales especialidades, por cuanto a día de hoy se encuentran dispersas en diversas normas, serán recopiladas en el presente estudio, cuyo objeto primordial es, no solo tratar de ofrecer un modesto compendio de las especificidades del régimen jurídico patrimonial de los bienes inmuebles del ramo de defensa, sino también reflexionar sobre su naturaleza, su contenido, sus principales retos y controversias.

Las especialidades del régimen jurídico de los bienes inmuebles del ramo de la defensa, entendido en el amplio sentido que incluye tanto bienes demaniales como patrimoniales, podrían considerarse, a mi juicio, como creadoras de un régimen jurídico propio, aunque, como afirma Vida Fernández (2013)<sup>5</sup>, tales especialidades no son de entidad suficiente como

---

grado por el patrimonio de la Administración General del Estado y los patrimonios de los organismos públicos que se encuentren en relación de dependencia o vinculación con la misma.

<sup>2</sup> Los últimos datos aportados por Defensa, en el marco de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, datan de noviembre de 2019, sin que hayan podido obtenerse datos posteriores.

<sup>3</sup> La memoria, editada y publicada por el mismo Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa (INVIED O. A.), se hizo pública en el año 2021. Disponible en: <https://www.defensa.gob.es/invied/>. A fecha de la redacción de este estudio no se encuentra disponible la memoria de actividades de 2022.

<sup>4</sup> El artículo 8 de la Constitución española de 27 de diciembre de 1978 dispone: «Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional».

<sup>5</sup> Vida Fernández, J. (2013). Los bienes de la defensa nacional. En: Palomar Olmeda, A. y Parejo Alfonso, I. *Derecho de los bienes públicos*. Aranzadi Thomson Reuters. Tomo 2, p. 232.

para dar lugar a una subcategoría unitaria y homogénea en el conjunto del patrimonio del Estado. En este sentido, el régimen jurídico propio de los bienes de la defensa es, más que un régimen jurídico especial<sup>6</sup>, una suma de singularidades que puntualmente afectan al régimen común o general de los bienes de las Administraciones Públicas<sup>7</sup>.

Como se verá, las especialidades previstas para la gestión y la protección de los bienes inmuebles de la defensa nacional se constituyen como la razón fundamental que justifica la existencia de un régimen jurídico propio, que no especial, con respecto del común o general aplicable al resto de los bienes inmuebles pertenecientes al Patrimonio del Estado.

Ahora bien, con carácter previo al análisis del alcance de las especialidades relativas a la gestión y protección de los inmuebles del ramo de la defensa, deben realizarse otras consideraciones sobre ciertas especificidades aplicables a los mismos con respecto del régimen general de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAAPP). De este modo, para facilitar la comprensión y estudio del presente estudio, tras una breve exposición de los antecedentes más inmediatos (apartado 2) y una sucinta introducción sobre el concepto y las clases de «bienes inmuebles del ramo de la defensa» (apartado 3), el lector hallará un apartado destinado a desmembrar y analizar las singularidades aplicables a su titularidad, adquisición, afectación, desafectación y uso (apartado 4). El apartado 5º está destinado al estudio de la gestión del patrimonio inmobiliario del ramo de la defensa, mientras que el apartado sexto se halla dedicado al análisis de la protección de dicho patrimonio. Así, una vez delimitado el alcance de las especialidades patrimoniales aplicables a esta categoría de inmuebles Estatales, se ofrecerán las conclusiones finales del estudio.

## 2. ANTECEDENTES

Como afirma Fernández-Piñeyro (1995), el examen histórico de las especialidades aplicables a los bienes inmuebles del ramo de la defensa

---

<sup>6</sup> Ha de matizarse que, en lo que se refiere a la gestión de estos bienes, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, si parece reconocer la existencia de un «régimen especial», así, como se estudiará en profundidad en este Estudio (apartado 4), la disposición adicional séptima dispone «[...] la vigencia del régimen especial de gestión de bienes inmuebles afectados al Ministerio de Defensa establecido en las normas reguladoras del organismo —refiriéndose al INVIED— se extinguirá transcurridos quince años desde el 1 de enero de 2018».

<sup>7</sup> Vida Fernández, J. (2013). Los bienes de la defensa nacional. En: Palomar Olmeda, A. y Parejo Alfonso, I. *Derecho de los bienes públicos*. Aranzadi Thomson Reuters. Tomo 2, p. 232.

muestra que «el criterio tradicionalmente sostenido ha consistido siempre en que el producto de los bienes afectados al ramo de Guerra debía invertirse en el propio ramo de Guerra como si se tratase de un subpatrimonio autónomo dentro del patrimonio general del Estado»<sup>8</sup>.

Este criterio, opuesto a los vigentes principios de unidad de caja y de unidad del Patrimonio del Estado, se remonta a 1887, fijado, eso sí, bajo la idea de la personalidad jurídica única del Estado<sup>9</sup>. El mismo criterio se siguió en las Leyes de Presupuestos de 30 de julio de 1875, de 5 de agosto de 1893, de 29 de diciembre de 1903, de 31 de diciembre de 1907, de 28 de diciembre de 1910, de 24 de diciembre de 1912, etc.

A mediados del siglo XX, este criterio se ve reforzado con la sucesiva creación de la Junta Mixta de Urbanización y Acuartelamiento, creada mediante Real Decreto de 16 de marzo de 1927; las Juntas Regionales de Acuartelamiento, creadas por Ley de 14 de marzo de 1942 y la Junta Central de Acuartelamiento, cuyo Reglamento quedó aprobado mediante Decreto de 7 de abril de 1960. Todos estos organismos se configuraron como organismos autónomos dependientes del Ministerio del Ejército con amplias facultades para comprar, vender, permutar y arrendar los inmuebles pertenecientes al ramo de la defensa nacional.

La ya derogada Ley del Patrimonio del Estado<sup>10</sup>, pese a su marcada intención unificadora, respetó la subsistencia de la Junta Central de Acuartelamiento regida por su normativa particular, lo que a su vez suponía el mantenimiento de ese régimen «autónomo» en la gestión de los bienes que integran el demanio castrense. De hecho, la Disposición Transitoria única de este mismo texto legal

«en atención a las circunstancias especiales que concurren en el Ministerio del Ejército» contempló la necesidad de elaborar y promulgar una Ley dirigida a la refundición y unificación de las especialidades existentes sobre la gestión del patrimonio inmobiliario de la defensa,

---

<sup>8</sup> Fernández-Piñeyro y Hernández, E (1995). *Régimen jurídico de los bienes inmuebles militares. (Estudio jurídico-administrativo de los inmuebles gestionados por el Ministerio de Defensa: su adquisición y enajenación. Sus efectos en la propiedad privada colindante y su relación con las leyes sectoriales sobre urbanismo, medioambiente, costas y puertos)*. Madrid, Libro monográfico coeditado por Marcial Pons y el Ministerio de Defensa, p. 126.

<sup>9</sup> Ley de 30 de julio de 1887, inserta en la *Colección Legislativa* de 1902, 161, relativa a la venta o permuta de edificios y fincas del Estado, afectas al servicio de Guerra. Por aquel entonces, junto a la misma se aplicaba el Real Decreto de 25 de julio de 1902, que regulaba la entrega de inmuebles del Estado afectos a Guerra.

<sup>10</sup> Decreto 1022/1964, de 15 de abril, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Bases del Patrimonio del Estado.

en particular de «las normas reguladoras del Fondo de Atenciones Generales y del Material Inútil de dicho Departamento».

A la Junta Central de Acuartelamiento le siguió la Gerencia de Infraestructura de la Defensa, creada ya a finales del siglo XX mediante la Ley 28/1984, de 31 de julio. Su creación respondió a la reorganización del Ministerio de Defensa efectuada en la época, suponiendo una mayor integración de los tres Ejércitos, así como a los requerimientos de la política militar entonces aprobada por las Cortes, centrada en el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles, en el menor plazo y con la mayor economía para el Estado. Así, con justificación en la necesidad de contar con medios propios que permitieran una actuación más flexible de la Defensa en materia urbanística y patrimonial, esta Ley perpetuaba el régimen de gestión especial de los bienes inmuebles de la defensa.

Ya en el año 2000, la Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa, con el objeto de dar respuesta a las nuevas necesidades surgidas en el Ministerio de Defensa, a la continuación de adaptación de las infraestructuras de los ejércitos a su despliegue, a la profesionalización del personal de tropa y a los condicionantes presupuestarios, sucede a la Gerencia de Infraestructura de la Defensa. A este organismo le sigue el Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa, cuyos estatutos fueron aprobados mediante Real Decreto 1286/2010, de 15 de octubre. En la actualidad, como se verá al tratar la gestión del patrimonio inmobiliario de la defensa, este organismo está sujeto a un nuevo estatuto que fue aprobado en 2017, por Real Decreto 1080/2017, de 29 de diciembre.

La realidad es que en el desarrollo y adaptación de estos organismos a las necesidades cambiantes de la defensa nacional se constata una nota de provisionalidad. Efectivamente, en las normas creadoras de estos organismos se fijaba un plazo de vigencia determinado, sujetando el régimen especial de gestión de los bienes inmuebles de la defensa a su extinción. A pesar de ello, la intensa labor que han realizado estos organismos, el incommensurable esfuerzo desplegado para dotar a las Fuerzas Armadas de los medios necesarios para garantizar su operatividad, el gran volumen de obras exigidas por los inmuebles militares y la acreditada eficacia y flexibilidad en su funcionamiento han justificado sucesivas y continuadas prórrogas de sus regímenes estatutarios, lo que ha permitido que por medio de la gestión «autónoma» de los bienes inmuebles de defensa se haya consolidado una continuada autofinanciación de la defensa nacional, sin recargo al Presupuesto del Estado.

A día de hoy, esta nota de provisionalidad sigue patente en la LPAAPP, que tras la reforma operada por la disposición final 10.1 de la Ley 3/2017, de 27 de junio, recogió, como se estudiará, una nueva prórroga del régimen jurídico patrimonial especial del organismo autónomo «Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa».

### 3. LOS BIENES INMUEBLES DEL RAMO DE LA DEFENSA: CONCEPTO Y CLASES

Con carácter previo a cualquier consideración y a los efectos de este estudio, de aquí en adelante se considerarán bienes inmuebles aquellos a los que se refiere tanto el artículo 334 del Código Civil como el artículo 6 del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo. En este sentido, consideraremos como *bien inmueble* el suelo y subsuelo que comprenden tierras, caminos, minas, aguas vivas y estancadas; y también todas aquellas cosas unidas permanentemente al suelo o a un inmueble, como las edificaciones, árboles, ornamentaciones, viveros, etc. Esta es, sin lugar a dudas, una definición civilista que podría chocar en el campo de un estudio de derecho administrativo. Sin embargo, la misma se muestra útil para ilustrar a los posibles lectores del mismo sobre la intención de abarcar todos los bienes inmuebles del ramo de la defensa, que como se estudiará, son muy dispares y variados.

Sentado lo anterior y también como preludio a este apartado, debe reiterarse que en este estudio se intentará tratar el régimen jurídico de todos los inmuebles del ramo de defensa y no solo de aquellos de los que figura como titular el Ministerio. De este modo, aunque aquí nos reframamos de modo genérico a bienes inmuebles del ramo de la defensa, en apartados posteriores se delimitarán las especialidades de aquellos pertenecientes al Ministerio de aquellos de los que son titulares las entidades instrumentales que, dotadas de personalidad jurídica, actúan con dependencia de aquel.

#### 3.1. CONCEPTO

Para ofrecer un concepto preciso de «bienes inmuebles del ramo de la defensa» hemos de partir del concepto de «bienes inmuebles militares». Pues bien, desde una perspectiva jurídica, los bienes inmuebles militares son aquellos que se encuentran vinculados, directa o indirectamente, a la

defensa nacional. La denominación de bienes inmuebles «militares» responde a la general identificación que se hace de los mismos con las Fuerzas Armadas y las misiones constitucionalmente atribuidas a estas, aunque, como ya se ha anticipado, los mismos también pueden pertenecer a otras entidades, como sucede con algunos organismos del sector público institucional dependientes del Ministerio de Defensa. Consecuentemente, el criterio delimitador de la noción de los bienes inmuebles militares no es su titularidad pública o su concreta adscripción al Ministerio de Defensa o sus organismos públicos, sino el criterio funcional de vinculación de los mismos con la defensa nacional. Ello permite que, al hablar de bienes inmuebles militares también podamos referirnos a los inmuebles del demanio público militar o del demanio castrense<sup>11</sup>.

Por su parte, los «bienes inmuebles del ramo de la defensa» han de asimilarse a un concepto más amplio que el de «bienes inmuebles militares», ya que comprenderían, con carácter general, todos los bienes inmuebles de titularidad del Ministerio de Defensa y de sus organismos dependientes. Es decir, los bienes inmuebles del ramo de la defensa, además de englobar los bienes inmuebles militares, también abarcarían aquellos que, a pesar de no estar vinculados a la defensa nacional, pertenecen a la Administración militar.

Los bienes inmuebles del ramo de la defensa podrían ser catalogados, en primer lugar, atendiendo a la básica y elemental clasificación que realiza la misma Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, diferenciando entre bienes demaniales y patrimoniales y, en segundo lugar, en función de otros aspectos de menos relevancia pero que por sus características o naturaleza dotan a los inmuebles de defensa de ciertas especialidades con respecto de otros pertenecientes al mismo ramo. Así, dentro de estas últimas clasificaciones veremos, entre otras cuestiones, los inmuebles de la defensa en espacios naturales protegidos o en la zona marítimo-terrestre.

### 3.2. LOS INMUEBLES DEL RAMO DE LA DEFENSA SEGÚN LA LPAAPP: BIENES DEMANIALES Y BIENES PATRIMONIALES

Atendiendo a lo establecido en el artículo 4 de la LPAAPP, los bienes inmuebles de defensa podrían ser clasificados en bienes demaniales y bienes patrimoniales<sup>12</sup>. Este precepto señala: «Por razón del régimen jurídico

<sup>11</sup> Vida Fernández, J. (2013). Los bienes de la defensa nacional. En: Palomar Olmeda, A. y Parejo Alfonso, I. *Derecho de los bienes públicos*. Aranzadi Thomson Reuters. Tomo 2, p. 218.

<sup>12</sup> En este punto cabría recordar que la misma Constitución española recoge esta clasificación. Así, el apartado primero de su artículo 132 dispone: «La ley regulará el régimen

al que están sujetos, los bienes y derechos que integran el patrimonio de las Administraciones públicas pueden ser de dominio público o demaniales y de dominio privado o patrimoniales».

Los inmuebles demaniales militares configuran, junto con los respectivos bienes muebles demaniales, el denominado demanio militar, es decir, aquel que comprende todos los bienes afectados a la defensa nacional. Los bienes inmuebles del demanio castrense se caracterizan, fundamentalmente, por las siguientes notas:<sup>13</sup>

El demanio militar es de titularidad estatal. La atribución de esta titularidad hunde sus raíces en el mismo sistema de competencias asumibles configurado por la Constitución española en sus artículos 148 y 149. En concreto, el artículo 149.1.4.<sup>a</sup> atribuye al Estado competencias exclusivas sobre la Defensa y las Fuerzas Armadas, constituyéndose esta competencia, como ha precisado el prestigioso García de Enterría (1982)<sup>14</sup>, una competencia exclusiva absoluta, destacando «el carácter necesario, permanente e intangible» de su titularidad en el Estado, en cuanto que persigue el «aseguramiento de los elementos estructurales básicos que sostienen la construcción entera del Estado conjunto en el que se engloba el poder central y los poderes territoriales autonómicos». De esta manera, puede afirmarse que la CE establece la titularidad estatal de los bienes afectados a la defensa nacional<sup>15</sup>.

Normalmente, se encuentran excluidos del uso común<sup>16</sup>, pues la regla general es que los bienes inmuebles de dominio público del ramo de la defensa estén directa y estrictamente sujetos a la defensa nacional. De esta manera, si bien el demanio militar no es normalmente de uso general, este

---

*jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación».*

<sup>13</sup> Rodríguez-Villasante y Prieto, J. L. (1987). El derecho urbanístico militar, gestión y protección de los recursos inmobiliarios de la defensa nacional. *Revista española de Derecho militar*. 44-50, p. 11-57.

<sup>14</sup> García de Enterría, E. (1982). La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 5, p. 83.

<sup>15</sup> Fernández-Piñeyro y Hernández, E. (1995). *Régimen jurídico de los bienes inmuebles militares. (Estudio jurídico-administrativo de los inmuebles gestionados por el Ministerio de Defensa: su adquisición y enajenación. Sus efectos en la propiedad privada colindante y su relación con las leyes sectoriales sobre urbanismo, medioambiente, costas y puertos)*. Libro monográfico coeditado por Marcial Pons y el Ministerio de Defensa. Madrid, p. 51.

<sup>16</sup> Signifíquese que son bienes y derechos de dominio público los que, siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales.

presta un indiscutible servicio público<sup>17</sup>. A este respecto podría traerse a colación, aunque sea tan solo por su incalculable carácter didáctico y su extraordinaria capacidad clarificadora, la doctrina de Hauriou sobre el servicio público:

«[...] La administración se reduce a la actividad de un cierto número de personas morales: el Estado, los departamentos, los municipios, los establecimientos públicos; esta actividad está mezclada con la nuestra, tiene por objeto la ejecución de los servicios públicos establecidos en nuestro beneficio. Estos entes morales, mediante su policía, vigilan nuestra seguridad, nuestro reposo, nuestra salud; mediante sus obras públicas y sus diversas gestiones, contribuyen a nuestro bienestar y a nuestra fortuna; vivimos envueltos en ellos, de su protección y de su gracia. Por su parte, ellos viven en nosotros; nosotros les proporcionamos el impuesto, el personal y toda clase de obediencias; aún más, mediante el régimen electoral contribuimos a constituir sus elementos orgánicos»<sup>18</sup>.

La tercera característica fundamental deviene consecuencia de la anterior y es que los bienes inmuebles demaniales de defensa, se caracterizan por encontrarse afectados a la defensa nacional. En este punto debe tenerse en consideración la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, que en su artículo 2 señala:

---

<sup>17</sup> Al respecto, no faltan autores que han entendido que la defensa nacional excede de lo que tradicionalmente se ha entendido como «servicio público», considerando que el reconocimiento implícito de la misma en el Título Preliminar de la CE, artículo 8, dota a la defensa nacional de sustantividad jurídica propia, sobrepasando los límites de la clásica definición de servicio público. A favor de esta tesis se encuentra un precedente en nuestro derecho positivo, como es el artículo 5, apartado 1.º, del Decreto de 14 de febrero de 1947 por el que se aprobó con carácter definitivo el Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria de 8 de febrero de 1946, toda vez que al enumerar las distintas categorías de bienes de dominio público que quedan exceptuados de inscripción registral distingue, cuando se refiere a los bienes afectados pertenecientes privativamente al Estado, entre los destinados a algún servicio público, al fomento de la riqueza nacional o a las necesidades de la defensa del territorio. A pesar de ello, la Directiva de Defensa Nacional en curso al momento de redactar este estudio (Directiva de Defensa Nacional de 2020), comienza con un rotundo: «La Defensa es un servicio público que contribuye a mantener la seguridad y los derechos y libertades de los españoles en cualquier situación». A favor de considerar la defensa nacional como servicio público se ha posicionado Garrido Falla, F. (2002). *Tratado de Derecho Administrativo*. 11ª ed. Madrid, Tecnos, p. 517. y Fuentes Bodelón, F. (1977). *Derecho administrativo de los bienes*. Madrid, ENAP, p. 457.

<sup>18</sup> Hauriou, M. (1976). *La gestión administrativa. Obra escogida*. Santamaría Pastor, J. A. y Muñoz Machado, S. (trad.). Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, p. 127.

«La política de defensa tiene por finalidad la protección del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los valores superiores, principios e instituciones que en ésta se consagran, del Estado social y democrático de derecho, del pleno ejercicio de los derechos y libertades y de la garantía, independencia e integridad territorial de España. Asimismo, tiene por objetivo contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España»<sup>19</sup>.

Como se verá, el régimen patrimonial de los bienes inmuebles del dominio público militar también está caracterizado por una protección exorbitante, arbitrada, con el objetivo de salvaguardar el fin de utilidad pública al que están afectados, pudiendo decirse que el demanio militar se encuentra protegido por el grado máximo de la escala de la demanialidad de la que hablaba Duguít<sup>20</sup>. En efecto, a los bienes inmuebles del ramo de defensa categorizados como bienes demaniales se les aplica el régimen de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad que consagra la Constitución, gozan de la protección administrativa que regula la LPAAPP (facultad de deslinde y recuperación posesoria de oficio, publicidad posesoria, potestad sancionadora, etc.) y están protegidos tanto disciplinaria como penalmente.

Un aspecto sumamente relevante en lo que se refiere a la protección de los bienes inmuebles de dominio público del ramo de la defensa es que esta alcanza, a diferencia de lo que sucede con la mayoría de los inmuebles del patrimonio del Estado, no solo el terreno y la construcción de titularidad estatal en cuestión, sino también las áreas públicas o privadas que rodean tales terrenos, lo que genera, como se verá al tratar las Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional, importantes limitaciones al derecho de propiedad. Al respecto, señala Fernández-Piñeyro y Hernández (1995)<sup>21</sup> que «existe una larga tradición en la legislación de todos los

---

<sup>19</sup> No consideramos procedente ahondar en el concepto de defensa nacional, ampliamente estudiado por numerosos tratadistas, aunque si cabría traer a colación su reconocimiento en los artículos 8, 97 y 149.1. 4.ª de la CE.

<sup>20</sup> Cazorla Prieto, L. M. y Arnaldo Alcubilla, E. (1988). *Temas de derecho constitucional y derecho administrativo*. Marcial Pons.

<sup>21</sup> Fernández-Piñeyro y Hernández, E. (1995). *Régimen jurídico de los bienes inmuebles militares. (Estudio jurídico-administrativo de los inmuebles gestionados por el Ministerio de Defensa: su adquisición y enajenación. Sus efectos en la propiedad privada colindante y su relación con las leyes sectoriales sobre urbanismo, medioambiente, costas y puertos)*. Madrid, Libro monográfico coeditado por Marcial Pons y el Ministerio de Defensa, p. 53-54.

países de cultura occidental tendente a proteger las áreas que rodean los enclaves militares y a garantizar la plena disponibilidad para la defensa del entorno inmediato a las instalaciones fijas de carácter militar».

En el momento en que un bien inmueble de Defensa deja de estar afectado a la defensa nacional pasa a categorizarse como bien patrimonial, quedando entonces sujeto a lo previsto por la LPAAPP para los bienes patrimoniales o de dominio privado<sup>22</sup>. Como veremos al tratar la gestión del patrimonio inmobiliario de la defensa, la desafectación de un bien inmueble determina que su administración pase del Ministerio al Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa.

### 3.3. OTRAS CLASIFICACIONES

Junto a la básica y fundamental diferenciación entre bienes demaniales y bienes patrimoniales, hallamos multitud de formas o maneras, más o menos útiles, de catalogar los bienes inmuebles pertenecientes al ramo de la defensa nacional. La amplia cantidad y variedad de inmuebles de los que es titular el Ministerio de Defensa y sus organismos públicos hacen de su clasificación una suerte de tarea casi imposible o, como poco, difícilmente viable. Ejemplo de ello lo encontramos, como veremos, en las distintas clasificaciones que se realizan en el mismo seno de las Fuerzas Armadas, reflejo de la idiosincrasia existente en la organización y funcionamiento de los Ejércitos y que suponen que un inmueble con unas mismas características pueda adquirir distintas denominaciones y servir para diferentes finalidades. La consecuencia es que junto a la elemental catalogación que realiza la LPAAPP se puedan colacionar multitud de clasificaciones basadas en aspectos de menor relevancia, pero que por sus características o naturaleza dotan a los inmuebles de ciertas especialidades con respecto de otros pertenecientes al mismo ramo. En concreto, las clasificaciones que se han considerado más relevantes y que serán tratadas punto por punto, son las siguientes:

- La clásica clasificación del Código Civil.
- La clasificación de los inmuebles según los Ejércitos.
- Inmuebles de la defensa en espacios naturales protegidos.
- Aeródromos, aeropuertos y bases aéreas.

---

<sup>22</sup> Nótese como el artículo 7 de la LPAAPP define los bienes patrimoniales puntualizando que: «Son bienes y derechos de dominio privado o patrimoniales los que, siendo de titularidad de las Administraciones públicas, no tengan el carácter de demaniales».

- Instalaciones militares en el denominado dominio público marítimo-terrestre.
- Inmuebles de la defensa que pertenecen al patrimonio histórico español.
- Las residencias militares, las viviendas militares y los pabellones de cargo.

### **3.3.1. La clásica clasificación del Código Civil**

El Código Civil, publicado por Real Decreto de 24 de julio de 1889, clasifica los bienes inmuebles distinguiendo, según la doctrina y en cuanto a lo que a este estudio interesa, entre inmuebles por su naturaleza e inmuebles por incorporación<sup>23</sup>. Ahora bien, lo más relevante de esta clásica clasificación efectuada por el Código Civil es la posterior enumeración de algunos inmuebles pertenecientes al ramo de la defensa y su inclusión en el demanio militar estudiado previamente.

En relación con lo expuesto, el artículo 339 del Código Civil dispone, en su número segundo, que son bienes de dominio público «las murallas, fortalezas y demás obras de defensa del territorio». Es decir, reconoce el innegable carácter demanial de ciertos bienes inmuebles por incorporación por su sola afectación a la defensa nacional. De hecho, este argumento se ve reforzado por el artículo 341 de este mismo cuerpo legal, que preceptúa: «Los bienes de dominio público, cuando dejen de estar destinados al uso general o a las necesidades de la defensa del territorio, pasan a formar parte de los bienes de propiedad del Estado». Así, implícitamente, el Código Civil contempla la misma clasificación estudiada con la LPAAPP, en el sentido de distinguir entre bienes inmuebles del ramo de defensa de dominio público, cuando estos estén afectos a la defensa nacional y de dominio privado en caso contrario, todo ello sin perjuicio de la valiosa distinción entre inmuebles por naturaleza y bienes por incorporación que indicábamos en un inicio.

### **3.3.2. La clasificación de los inmuebles según los Ejércitos**

Ejército de Tierra, Armada y Ejército del Aire y del Espacio regulan diversas clasificaciones del patrimonio inmobiliario de defensa a fin de delimitar su uso y función. En este sentido, las Normas sobre mando y régimen interior

---

<sup>23</sup> Véase el artículo 334 del Código Civil.

de las unidades e instalaciones del Ejército de Tierra, aprobadas por Orden Ministerial 50/2011, de 28 de julio, diferencia, en su artículo 7, entre Bases, Acuartelamientos y Establecimientos, que a su vez denomina genéricamente instalaciones en las que se alojan las unidades. Como ejemplo también podría mencionarse el Ejército del Aire y del Espacio, donde podríamos distinguir, atendiendo al artículo 4 de las Normas sobre mando y régimen interior de las unidades del Ejército del Aire, aprobadas por Orden Ministerial 13/2012, de 28 de febrero, entre bases aéreas, aeródromos militares, acuartelamientos aéreos y establecimientos aéreos, los cuales, se precisa, «constituyen los elementos fundamentales de la infraestructura del Ejército del Aire».

De un análisis exhaustivo de la legislación sectorial de Defensa puede observarse como los bienes inmuebles afectos a la defensa nacional se clasifican en multitud de categorías y subcategorías, como se indicó, a efectos de delimitar su uso y función. Tradicionalmente se han distinguido acuartelamientos, cuarteles generales, capitanías y comandancias, parques, bases, arsenales, aeródromos, campos de tiro o maniobras, maestranzas, estaciones navales o establecimientos militares, etc. Todo ello, debe advertirse, sin perjuicio de que estas categorías puedan ser a su vez subsumidas en otras más amplias<sup>24</sup>.

### 3.3.3. Inmuebles de la defensa en espacios naturales protegidos<sup>25</sup>

Defensa, para la preparación, adiestramiento y entrenamiento de las Fuerzas Armadas, así como para realizar cuantas actividades resulten necesarias en el marco de la defensa nacional, dispone, aproximadamente, de 135.000 hectáreas de espacios rústicos<sup>26</sup>. Estos territorios constituyen enclaves privilegiados para la supervivencia de numerosas especies animales, formaciones vegetales autóctonas, elementos geológicos singulares y, en suma, de ecosistemas y paisajes bien conservados y siempre respetados. La actividad militar requiere unas zonas de seguridad amplias, por lo que la superficie utilizada es, en general, muy inferior a la del total de la propiedad, situación que, unida a la exclusión de otros usos antrópicos (agri-

---

<sup>24</sup> Ruiz Manteca, R. (2003). El urbanismo y la legislación de defensa. *Revista española de derecho militar*. 82, p. 91.

<sup>25</sup> Franco García, M. A. (2015). Los espacios naturales protegidos y la defensa nacional: posibilidades de armonización de los intereses concurrentes. *Revista Actualidad Jurídica Ambiental*, p. 1-22.

<sup>26</sup> Información obtenida de la web del Ministerio de Defensa en fecha de marzo de 2023. Disponible en: <https://www.defensa.gob.es/medioambiente/espaciosnaturales/>

cultura, urbanismo, sobrepastoreo, caza, etc.) ha favorecido el desarrollo de los procesos naturales.

Lo expuesto ha generado que en algunos de los inmuebles del demanio castrense en los que se ubican acuartelamientos, campos de tiro, campos de maniobras, etc., hayan surgido enclaves naturales que, con el fin de salvaguardar su riqueza natural, han quedado sujetos a un régimen particular de protección. Ello se ha producido a través de múltiples vías, entre las cuales y sin que se realice una relación exhaustiva, podrían citarse: las áreas protegidas por instrumentos internacionales (como por ejemplo, los humedales de Importancia Internacional), la regulación de espacios naturales protegidos<sup>27</sup>, la inclusión de ciertos terrenos en la Red Ecológica Europea Natura 2000<sup>28</sup>, la protección por medio de normas urbanísticas (por ejemplo, por medio del Plan Especial que puedan aprobar los municipios), entre otras muy diversas vías de protección.

Entre estos espacios naturales protegidos podría citarse, a modo de ejemplo, el archipiélago de Cabrera en las islas Baleares<sup>29</sup>, la sierra del Retín en la provincia de Cádiz o las Bardenas Reales en Navarra.<sup>30</sup> Queda así a la vista como un bien inmueble de dominio público puede estar simultáneamente afecto a la defensa nacional y a la preservación ambiental, siempre que las afectaciones concurrentes sean compatibles, según precisa el artículo 67 de la LPAAPP. Ahora bien, sea cual sea la figura jurídica protectora del espacio natural y con independencia de la Administración que haya efectuado la declaración en cuestión, la doctrina jurisprudencial parece haber sentado un criterio de prevalencia de los intereses dimanantes de la defensa nacional frente a los correspondientes de protección del medioambiente, como se aprecia, entre muchas otras, en la STC de 13 de febrero de 2004 (FJ 5), en la STS, Sala 3.<sup>a</sup>, de 23 de enero de 2002<sup>31</sup> o la

---

<sup>27</sup> Sujetos a la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

<sup>28</sup> La Red Natura 2000 es una red de áreas de conservación de la biodiversidad en la Unión Europea con origen en la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

<sup>29</sup> Espacio natural protegido, con el carácter de Parque nacional, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 14/1991, de 29 de abril de 1991, de creación del Parque nacional marítimo-terrestre del archipiélago de Cabrera.

<sup>30</sup> Se trata de un espacio natural con diversos niveles de protección en virtud de varias normas autonómicas, entre las que podría citarse la Ley Foral 10/1999, de 6 de abril, de la Comunidad de Navarra, por la que las Bardenas Reales se declaran parque natural.

<sup>31</sup> El fundamento jurídico quinto de esta misma sentencia (STS RJ 2002/6785, de 23 de enero) señala: «[...] los intereses de la Defensa Nacional, cuya determinación es competencia exclusiva del Estado, han de prevalecer sobre la inclusión o exclusión como Parque Natural de la zona aludida. [...]».

Sentencia del Tribunal Constitucional 82/2012, de 18 de abril (FJ 4), que afirma

«[...] ninguna duda cabe de que, atendiendo a las circunstancias del caso, es la competencia estatal en materia de defensa nacional la que ha de ser considerada prevalente, debiendo entonces la concurrente competencia de la Comunidad Foral acomodarse e integrarse con aquella».

### 3.3.4. Aeródromos, aeropuertos y bases aéreas

El Ejército del Aire y del Espacio cuenta con múltiples infraestructuras con la consideración de aeródromos. Al respecto, destaca la todavía vigente Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea, cuyo artículo 41 se refiere a los aeródromos del demanio militar, indicando que «los aeródromos exclusivamente destinados de una manera permanente o eventual a servicios militares tomarán esta denominación y se registrarán por su reglamentación especial. Los aeródromos militares podrán ser declarados abiertos al tráfico civil».

Estos aeródromos han de diferenciarse, en primer lugar, con los aeropuertos. La definición tanto de aeródromo como de aeropuerto la brinda la ya citada Ley sobre Navegación Aérea, que tras múltiples modificaciones, considera aeropuerto todo aeródromo en el que existan, de modo permanente, instalaciones y servicios con carácter público, para asistir de modo regular al tráfico aéreo, permitir el aparcamiento y reparaciones del material aéreo y recibir o despachar pasajeros o carga. Consiguientemente, el aeródromo ha de entenderse como una categoría de carácter instrumental del aeropuerto, en el sentido de que todo aeropuerto incluye un aeródromo. Este último, definido por el artículo 39 de la Ley sobre Navegación Aérea, debe entenderse, sencillamente, como la superficie de límites definidos, con inclusión, en su caso, de instalaciones y edificios aptos para la salida y llegada de aeronaves.

En segundo lugar, los aeródromos podrían diferenciarse de las Bases Aéreas, cuyo concepto resulta más amplio, en tanto que las Bases Aéreas no quedan restringidas al carácter operativo que se atribuye a los aeródromos, circunscritos al desarrollo de actividades aéreas, sino que además cuentan con medios para el abastecimiento y mantenimiento de tales actividades, así como para la satisfacción de las necesidades de vida del perso-

nal. En este sentido, cabe remitirse a las ya citadas Normas sobre mando y régimen interior de las unidades del Ejército del Aire.

Un último apunte que podría realizarse en este apartado es el relativo a la distinción entre «infraestructuras militares abiertas al tráfico civil» e «infraestructuras de utilización conjunta», cuyo régimen jurídico, con base en la Ley de Navegación Aérea, viene desarrollado por el Real Decreto 1167/1995, de 7 de julio, sobre régimen de uso de los aeródromos utilizados conjuntamente por una base aérea y un aeropuerto y de las bases aéreas abiertas al tráfico civil. Destacar que en las primeras ostenta la Jefatura el correspondiente mando militar, que la ejerce sobre todo el conjunto, mientras que en las segundas la dirección es compartida entre el mando militar y la Autoridad civil, director del aeropuerto correspondiente.

### **3.3.5. Instalaciones militares en el denominado dominio público marítimo-terrestre<sup>32</sup>**

El carácter estratégico de algunas zonas del dominio público marítimo-terrestre y la necesaria protección del litoral y de las aguas territoriales del Estado han derivado en que sobre las mismas se establezcan reservas al uso común general y se constituyan relevantes infraestructuras e instalaciones para la acción de las Fuerzas Armadas. Bases, Arsenales o puertos como el de Cartagena, Marín o Rota son solo algunos ejemplos de la ubicación estratégica del Ejército sobre el denominado dominio público marítimo-terrestre. En esta materia deben destacarse tres aspectos relevantes:

En primer lugar, que la reserva de uso por las Fuerzas Armadas de estos terrenos viene amparada, fundamentalmente, por el artículo 47 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Téngase en consideración que la CE dispone, en su artículo 132.2, que «*Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental*».

<sup>33</sup> Este precepto dispone: «*La Administración del Estado podrá reservarse la utilización total o parcial de determinadas pertenencias del dominio público marítimo-terrestre exclusivamente para el cumplimiento de fines de su competencia, siempre que concurren las circunstancias prevenidas en el artículo 32 de esta Ley*». El artículo 32 señala, en su apartado primero: «*Únicamente se podrá permitir la ocupación del dominio público marítimo-terrestre para aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación*», lo que sin duda concurre en el caso de las instalaciones de la Armada, que por su naturaleza y funciones han de ubicarse, en la gran mayoría de casos, en espacios pertenecientes al dominio público marítimo-terrestre.

En segundo lugar, que el artículo 21 de la Ley de Costas exceptúa del régimen de limitaciones y servidumbres previsto por la misma para la defensa de la integridad y la preservación de las características y elementos naturales del dominio público marítimo-terrestre, los terrenos expresamente declarados de interés para la seguridad y la defensa nacional, habida cuenta de que a estos les resulta específicamente aplicable, como se verá en un apartado posterior de este estudio, la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional.

En tercer y último lugar, que los puertos, bases, estaciones, arsenales e instalaciones navales de carácter militar están, con carácter general, excluidas del ámbito de aplicación del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre<sup>34</sup>.

Cabría añadir que a las competencias que ejerce el Ministerio de Defensa sobre el demanio militar ubicado en el dominio público marítimo-terrestre, han de sumársele aquellas que le competen con carácter general sobre ese mismo dominio pero fuera de las instalaciones de las que es titular. Competencias que ejerce de forma coordinada con otros departamentos ministeriales, como fomento o medioambiente. A este respecto podrían citarse los Juzgados Marítimos Permanentes, configurados como órganos administrativos unipersonales, a cuyo frente actúa, como juez, un oficial del Cuerpo Jurídico Militar, encargado de la tramitación de los expedientes de asistencias marítimas (auxilios, salvamentos y remolques), con dependencia directa del Tribunal Marítimo Central.

### **3.3.6. Inmuebles de la defensa que pertenecen al patrimonio histórico español**

El Ministerio de Defensa atesora uno de los patrimonios histórico-artísticos más relevantes del Estado español, solo superado, por razones obvias, por el Ministerio de Cultura y Deporte. En el notable acervo cultural de defensa pueden encontrarse toda clase de construcciones y no solo defensivas o militares, como castillos, fortalezas o murallas, sino también civiles, como palacios y toda clase de edificios singulares que, de un modo

---

<sup>34</sup> Así lo dispone su artículo 14, que señala: «Los puertos, bases, estaciones, arsenales e instalaciones navales de carácter militar y zonas militares portuarias quedan fuera del ámbito de aplicación de esta ley. Los espacios de dominio público afectados quedan reservados a la Administración General del Estado, ejerciéndose las competencias propias de ésta por el Ministerio de Defensa».

u otro, han sido testigos de la historia militar de España y de la contribución histórica de los españoles a la civilización universal.

Entre los inmuebles pertenecientes al patrimonio histórico de los pueblos de España encontramos museos militares, integrados en la denominada Red de Museos Militares (Museo del Ejército, Museo Naval y Museo de Aeronáutica y Astronáutica)<sup>35</sup>, archivos militares (donde podría citarse, a título de ejemplo, el Archivo General Militar de Ávila)<sup>36</sup> y bibliotecas y centros de documentación militares, integradas en la Red de Bibliotecas de Defensa<sup>37</sup>. A los museos, archivos y bibliotecas deben añadirseles numerosos inmuebles declarados como bienes de interés cultural, como la Torre del Oro en Sevilla, el Alcázar de Toledo o la Academia del Arma de Caballería de Valladolid. Todos estos inmuebles están sujetos, de forma genérica, a la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

Efectivamente, en nuestro ordenamiento jurídico los bienes inmuebles afectos a la defensa nacional pueden integrar el Patrimonio Histórico Español. Por ello y aunque sea cuestionable desde el punto de vista estratégico militar<sup>38</sup>, muchos inmuebles pertenecientes al patrimonio histórico aún se encuentran albergados por unidades de las Fuerzas Armadas en activo<sup>39</sup>. Estos bienes, atesorados y gestionados por los ejércitos a lo largo de los años, responden a un doble régimen jurídico. Por un lado, estos están sujetos al régimen jurídico propio de los inmuebles del ramo de la defensa que venimos analizando en este estudio y, por otro, están específicamente sujetos al régimen previsto por la ya citada ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español y su normativa de desarrollo.

El doble régimen al que nos referimos, permite afirmar que estos inmuebles gozan de la más alta protección prevista por el ordenamiento jurí-

---

<sup>35</sup> Creada mediante Real Decreto 1305/2009, de 31 de julio, por el que se crea la Red de Museos de España y desarrollada por Orden DEF/2532/2015, de 18 de noviembre, por la que se crea la Red de Museos de Defensa y se definen los procedimientos para la gestión de los bienes muebles del Patrimonio Histórico Español adscritos al Ministerio de Defensa.

<sup>36</sup> Sujetos al Reglamento de Archivos Militares, aprobado por Real Decreto 2598/1998, de 4 de diciembre.

<sup>37</sup> Creada por Orden DEF/92/2008, de 23 de enero, por la que se aprueba el Reglamento de Bibliotecas de Defensa.

<sup>38</sup> No puede pasarse por alto el hecho de que estos inmuebles, a pesar de pertenecer al patrimonio histórico y cultural de España, son objetivos militares legítimos para un eventual enemigo. En efecto, aunque el derecho internacional trate de proteger el patrimonio cultural, histórico y artístico de los pueblos en situaciones de conflicto armado, las necesidades militares pueden hacer ceder dicha protección. En esta materia destaca la Convención para la Protección de los Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado (La Haya, 1954).

<sup>39</sup> En este sentido, podría mencionarse el Palacio de Buenavista, en la actualidad sede del Cuartel General del Ejército de Tierra; o el palacio de la Infanta Isabel de Borbón (Palacio de La Chata), que actualmente alberga el Cuartel General del Mando Aéreo General.

dico español para un bien público, ya que además de gozar de la protección que despliega la normativa reguladora del patrimonio histórico español, estos bienes también cuentan con la protección reforzada que nuestro ordenamiento prevé para los bienes afectos a la defensa nacional, protección que estudiaremos en profundidad en un apartado posterior de este estudio.

### **3.3.7. Las residencias militares, las viviendas militares y los pabellones de cargo**

La diseminación por todo el territorio nacional de residencias, viviendas militares y pabellones de cargo responde a la obligatoria movilidad geográfica de todos aquellos que ostentan la condición de militar. Puede afirmarse, por ello, que estos inmuebles de la defensa nacional responden a una finalidad común, como es, según su específica normativa reguladora, la de brindar alojamiento y satisfacer así las necesidades de vivienda que pueden concurrir en los militares que, por su permanente disponibilidad para el servicio, se vean obligados a desplazarse de su residencia habitual.

Las viviendas militares son inmuebles habitables que pueden encontrarse localizados dentro o fuera de bases, acuartelamientos, edificios o establecimientos militares, siendo su finalidad, de acuerdo a la Ley 26/1999, de 9 de julio, de medidas de apoyo a la movilidad geográfica de los miembros de las Fuerzas Armadas, facilitar la movilidad de los miembros de las Fuerzas Armadas. Además, las viviendas militares han de ser de titularidad o de administración del Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa, o bien haber sido calificadas como tales por el ministro de Defensa.<sup>40</sup> El aspecto más característico de estas viviendas es que pueden ser arrendadas a determinados miembros de las Fuerzas Armadas mediante un contrato especial de naturaleza administrativa<sup>41</sup>, específicamente excluido del ámbito de aplicación de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos.<sup>42</sup> También pueden ser enajenadas, quedando entonces sujetas

---

<sup>40</sup> Así lo disponen los artículos 18 y siguientes del Estatuto del Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa, aprobado por Real Decreto 1080/2017, de 29 de diciembre.

<sup>41</sup> Sobre ello se pronunció el Tribunal Supremo en Sentencia de 13 de julio de 1999, considerando las cesiones de uso de viviendas militares como «*arrendamientos especiales de carácter administrativo*».

<sup>42</sup> Tal y como preceptúa su artículo 5, que señala: «*Quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta ley: [...] b) El uso de las viviendas militares, cualquiera que fuese su calificación y régimen, que se regirán por lo dispuesto en su legislación específica. [...]*».

al procedimiento reglamentariamente establecido. En cualquiera de los casos, las normas de referencia son la ya citada Ley 29/1994, de 9 de julio y el ya mentado Estatuto del INVIED O. A.

Por su parte, los pabellones de cargo son definidos como viviendas destinadas a domicilio oficial o de representación social del militar, por razón del cargo que ostente o del destino asignado. La calificación de un inmueble como pabellón de cargo se realiza de acuerdo a la Orden DEF/3242/2005, de 10 de octubre, por la que se regulan los pabellones de cargo del Ministerio de Defensa, dictada de conformidad con la ya citada Ley 29/1994, de 9 de julio, y el ya mentado Estatuto del INVIED O. A., normas a las que estas viviendas también están sujetas.

Las residencias militares son establecimientos que pueden ubicarse tanto dentro como fuera de instalaciones militares, donde, según su finalidad y normativa, pueden alojarse, de forma más o menos estable, militares y familiares de los mismos. La mayoría de estas residencias están orientadas a brindar alojamiento a aquellos militares que se encuentran destinados en unidades, centros u organismos próximos a las mismas, si bien existen otras que funcionan como verdaderas residencias de descanso y, en este sentido, son muchas veces usadas esporádicamente y con finalidades de ocio o de recreo. Las residencias militares se encuentran sujetas, con carácter general, a la Orden Ministerial 13/2009, de 26 de marzo, por la que se establece la clasificación, usuarios y precios que deberán regir en las Residencias Militares del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire y del Espacio. De acuerdo a esta norma, estos inmuebles son clasificados en residencias militares de apoyo a la movilidad geográfica y residencias militares de acción social. A su vez, las primeras pueden ser Alojamientos Logísticos Militares o Residencias Logísticas Militares, mientras que las residencias militares de acción social pueden ser Residencias Militares de Acción Social de Descanso, Residencias Militares de Acción Social de Estudiantes y Residencias Militares de Acción Social de Atención a Mayores. Sus definiciones, usos, beneficiarios, usuarios, organización y adjudicación varía en función de la categoría de residencia ante la que nos hallemos, atendiendo siempre a la Orden Ministerial 13/2009 y sus normas de desarrollo.

#### 4. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS INMUEBLES DEL RAMO DE DEFENSA

Como se anticipó en la introducción de este estudio, las especialidades aplicables al régimen patrimonial de los bienes inmuebles del ramo de la

defensa configuran lo que podría denominarse como un régimen jurídico propio, diferenciado de aquel que con carácter general se aplica a los restantes bienes del patrimonio del Estado. A pesar de ello, como afirma Vida Fernández (2013), tales especialidades no son de suficiente calado como para situar el patrimonio de la defensa como un patrimonio separado del correspondiente al Patrimonio del Estado<sup>43</sup>. Es decir, las especificidades del régimen jurídico propio de los inmuebles de defensa que es objeto de estudio en este estudio no son de entidad suficiente como para constituir un régimen especial y autónomo, sino que más bien parecen una suma de singularidades que puntualmente afectan al régimen común o general de los bienes de las Administraciones Públicas.

En efecto, a los inmuebles de la defensa se les aplica íntegramente la ya citada Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, así como el Reglamento General de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, aprobado mediante Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto. De hecho, el artículo 1 de esta Ley dispone, de forma taxativa y meridiana, su objeto de establecer las bases del régimen patrimonial de todas las Administraciones públicas y regular la administración, defensa y conservación del Patrimonio del Estado. Así, la misma resulta de aplicación plena e íntegra como régimen general y salvo regulación especial, respecto del patrimonio inmobiliario del Ministerio de Defensa y de los organismos públicos vinculados o dependientes de él.

Como hemos estudiado, las normas que regulan el patrimonio del Estado disciplinan un régimen que afecta a su extensión, diferenciando entre bienes de dominio público y bienes patrimoniales, para, posteriormente, como pasamos a analizar de inmediato, regular todo lo relativo a su adquisición, su pérdida, su uso, su administración y su protección<sup>44</sup>.

En relación con lo anterior, ha de precisarse que este apartado se centrará en todo lo relativo a la titularidad de los bienes inmuebles del ramo de la defensa, los modos de adquisición, la afectación y desafectación de tales bienes, su uso y, finalmente, las autorizaciones y concesiones demaniales que sobre esos bienes puedan otorgarse. Tales extremos se estudiarán, como puede intuirse, con énfasis en el alcance de las especialidades del régimen jurídico propio de los bienes inmuebles del ramo de la defensa,

---

<sup>43</sup> Vida Fernández, J. (2013). *Los bienes de la defensa nacional*. En: Palomar Olmeda, A. y Parejo Alfonso, L. *Derecho de los bienes públicos*. Aranzadi Thomson Reuters. 2, p. 236.

<sup>44</sup> Martín Rebollo, L. (2021). *Leyes Administrativas*. 27ª ed., Thomson Reuters Aranzadi.

dejando para los apartados posteriores, debido a su importancia, lo previsto para su gestión y protección.

#### 4.1. TITULARIDAD Y COORDINACIÓN

Sentada la innegable titularidad estatal del demanio público militar, como se estudió previamente al tratar los caracteres principales de los bienes inmuebles del ramo de la defensa, debemos pasar a adentrarnos en la concreta titularidad de tales bienes en el seno del patrimonio estatal. Pues bien, en el ámbito de la defensa nacional podría hablarse de cierta dispersión del patrimonio inmobiliario, ya que junto a los bienes inmuebles pertenecientes a la Administración General del Estado y gestionados por uno de los departamentos ministeriales que la integran, como es el Ministerio de Defensa, encontramos toda una serie de bienes inmuebles militares con titularidades diversas.

En efecto, determinados bienes inmuebles del ramo de la defensa se encuentran bajo la gestión y administración de entidades pertenecientes al sector público institucional. Así sucede, en concreto, con el Centro Nacional de Inteligencia (CNI)<sup>45</sup>, el Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa (INVIED), al que nos referiremos más pormenorizadamente en un apartado posterior y el Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial «Esteban Terradas» (INTA)<sup>46</sup>. Ahora bien, en algunos casos, esa dispersión de bienes es más aparente que real, pues los de esos organismos públicos no son siempre bienes propios de titularidad de esas personas jurídicas instrumentales, sino que con alguna frecuencia se trata de bienes

---

<sup>45</sup> De acuerdo al Real Decreto 593/2002, de 28 de junio, por el que se desarrolla el régimen económico presupuestario del Centro Nacional de Inteligencia, este organismo, además de su patrimonio propio, podrá tener adscritos para el cumplimiento de sus fines bienes del Patrimonio del Estado. En lo que se refiere a su patrimonio propio se añade «podrá adquirir a título oneroso o gratuito, poseer, arrendar y enajenar, bienes y derechos de cualquier clase, tanto en territorio nacional como en el extranjero, con el único requisito de la previa declaración de necesidad de su Secretario de Estado Director». Por su parte, la adscripción de bienes del Patrimonio del Estado se tramita, en efecto, por el Ministerio de Defensa.

<sup>46</sup> El INTA se constituye como un organismo autónomo dotado de personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión y plena capacidad jurídica y de obrar dentro de su esfera de competencia. Se encuentra sujeto al Real Decreto 925/2015, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial «Esteban Terradas», que atribuye la gestión de su patrimonio inmobiliario a la Secretaría General (artículo 18)

adscritos por la administración territorial matriz<sup>47</sup>. Así lo reconoce, de hecho, el Real Decreto 593/2002, de 28 de junio, por el que se desarrolla el régimen económico presupuestario del Centro Nacional de Inteligencia, al referirse a la posibilidad de que para el cumplimiento de sus fines este Centro pueda tener adscritos bienes del Patrimonio del Estado. En estos casos, la Administración matriz conserva la titularidad del bien (a través del Ministerio de Defensa) y solo asigna a la entidad filial (el CNI) su utilización.<sup>48</sup>

Antes de continuar, debe tenerse en consideración que la titularidad de bienes inmuebles por la Administración General del Estado y sus organismos públicos no obsta a que algunas administraciones territoriales ejerzan ciertas competencias o potestades sobre los mismos<sup>49</sup>.

La configuración territorial del Estado y el sistema de distribución de competencias que descansa en la misma Constitución española ha posibilitado que Comunidades Autónomas y Ayuntamientos ejerzan potestades sobre bienes inmuebles estatales, incluyendo los del ramo de la defensa, pues que un bien inmueble sea de dominio público estatal no significa que sobre ese terreno solo ostente competencias la Administración General del Estado<sup>50</sup>. En efecto, también otras administraciones pueden ejercer potestades sobre los mismos, pues el dominio público no es un título jurídico que atribuya competencias, sino una categoría que integra los bienes y derechos de la Administración. Las competencias o potestades a las que nos estamos refiriendo se ejercen, fundamentalmente, en materia de urbanismo y medioambiente y aunque en su ejercicio siempre debiera prevalecer la cooperación y coordinación interadministrativa, la Ley contempla algunas normas para aquellos casos en que lograr una solución práctica y satisfactoria para el cumplimiento del interés general puede dar lugar a con-

---

<sup>47</sup> Blanquer Criado, D (2015). Los bienes militares. En: González García, J. V.; Agoués Mendizábal, C. *Derecho de los bienes públicos*. 3<sup>a</sup> ed. Tirant lo Blanch.

<sup>48</sup> Tal y como señala el artículo 74 de la LPAAPP, los bienes y derechos patrimoniales de la Administración General del Estado pueden ser adscritos a los organismos públicos dependientes de aquella para su vinculación directa a un servicio de su competencia, o para el cumplimiento de sus fines propios. Ahora bien, esta «adscripción», o puesta a disposición del inmueble, si se prefiere, en ningún caso puede llevar aparejada el cambio de titularidad (artículo 74. 3 de la LPAAPP).

<sup>49</sup> Tempranamente se pronunció el Tribunal Constitucional sobre este aspecto. Las Sentencias 113/1983, de 6 de diciembre; 77/1984, de 3 de julio; o 56/1986, de 13 de mayo; ya apuntaron al hecho de que la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio con distinto objeto jurídico.

<sup>50</sup> En estos casos se afirma que se produce una disociación de la titularidad del bien (que corresponde a una Administración Pública) y la titularidad de potestades sobre el bien (que puede estar atribuida a otra Administración Pública distinta).

flicto. Los siguientes son algunos ejemplos de tales normas, enfocadas a preservar la recta satisfacción de las necesidades de la defensa nacional, en relación con la influencia que la administración territorial ejerce sobre los bienes inmuebles del ramo de la defensa:

- En materia de autorizaciones urbanísticas de competencia de las corporaciones locales, la normativa municipal supone que todo acto de edificación, uso del suelo y del subsuelo requiere preceptiva licencia. Este principio, que no encuentra excepción cuando se trata de las obras ejecutadas por particulares, sí presenta especialidades en el caso de que dichos actos de edificación o uso del suelo sean llevados a cabo por entidades públicas<sup>51</sup>. Un claro reflejo de ello es que las obras afectadas directamente a la defensa nacional no están sometidas a la obtención de licencias municipales<sup>52</sup>.
- Los planes urbanísticos aprobados por las entidades locales, si bien pueden incluir normas sobre ordenación del uso del suelo en zonas en las que se ubiquen bienes inmuebles del ramo de la defensa, cuando los mismos puedan afectar a la defensa nacional, requerirán de previo informe vinculante de la Administración General del Estado<sup>53</sup>.
- En materia de medioambiente, como ya se ha visto al tratar los bienes militares en espacios naturales protegidos, esa protección deberá ceder cuando entre en un conflicto irresoluble con las competencias estatales en materia de defensa nacional. A este respecto puede reiterarse la Sentencia del Tribunal Constitucional 82/2012, de 18 de abril (FJ 4).

En definitiva, el ejercicio de potestades sobre bienes inmuebles de la defensa deberá serlo siempre de acuerdo al principio de cooperación entre las distintas Administraciones Públicas y bajo el más estricto control de legalidad, pues tal ejercicio corre el riesgo de suponer una limitación de las competencias que en exclusiva corresponden al Estado sobre la defensa nacional. De esta manera, aunque la sola existencia de intereses de la defensa no implique, de por sí, que la Administración Estatal asuma todas las

---

<sup>51</sup> Del Val Esteban, F. (2009). Régimen jurídico de las licencias urbanísticas en el ámbito del Ministerio de defensa. *Cuaderno práctico 2 de la Escuela Militar de Estudios Jurídicos (EMEJ)*, p. 64-77.

<sup>52</sup> Así lo dispone el artículo 85 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que modifica la Disposición Adicional Novena de la Ley 62/2002, de 30 de diciembre.

<sup>53</sup> En estos términos, la disposición adicional segunda del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

competencias sobre una concreta porción del territorio, en caso de colisión entre el ejercicio de potestades de las administraciones territoriales y las necesidades de la defensa y cuando las técnicas de cooperación no hayan servido para solucionar la confrontación, lo correcto pasaría por otorgar prioridad a los intereses colectivos en materia de defensa nacional.

Para concluir, una vez vista la dispersión existente en la titularidad de los bienes inmuebles del ramo de la defensa y realizada una especial consideración del principio de coordinación y cooperación administrativa en el ejercicio de potestades sobre tales inmuebles, cabría preguntarse si las Fuerzas Armadas cuentan, como podría pensarse, con un patrimonio inmobiliario propio de su titularidad. Pues bien, es cierto que las Fuerzas Armadas y dentro de las mismas el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire y del Espacio, tienen a su disposición bienes propios para el cumplimiento de sus funciones, correspondiéndoles su conservación y utilización de forma autónoma. Sin embargo, ello no implica que los Ejércitos sean titulares de tales bienes, ya que las Fuerzas Armadas, al integrarse en el Ministerio de Defensa y carecer de personalidad jurídica propia, dependen, en última instancia, del Ministerio<sup>54</sup>, el cual a su vez participa de la personalidad jurídica única de la Administración General del Estado<sup>55</sup>.

#### 4.2. MODOS DE ADQUISICIÓN

Sobre esta materia, los modos de adquisición que regula el artículo 609 del Código Civil se han visto trasladados al ámbito administrativo, resultando que sin muchas diferencias los modos de adquirir la propiedad previstos en dicho Código son igualmente aplicables a los bienes de titularidad de las Administraciones Públicas, incluyendo, como no, los bienes militares. La LPAAPP regula, en su Título I, todo lo relativo a la «Adquisición de bienes y derechos» (artículos 15 a 27). El primero de sus preceptos, el artículo 15, enumera los siguientes modos de adquisición:

Por atribución de la ley.

A título oneroso, con ejercicio o no de la potestad de expropiación.

Por herencia, legado o donación.

Por prescripción.

---

<sup>54</sup> Vida Fernández, J. (2013). Los bienes de la defensa nacional. En: Palomar Plmeda, A. y Parejo Alfonso, I. *Derecho de los bienes públicos*. Aranzadi Thomson Reuters. Tomo 2, p. 230.

<sup>55</sup> En este sentido, el artículo 3.4 en relación con el artículo 2.1 a), ambos de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público.

Por ocupación.

Todos estos modos de adquirir la propiedad de bienes y derechos son perfectamente aplicables a la adquisición, con carácter general, de bienes inmuebles. Ahora bien, por la especialidad que supone en materia de defensa respecto del régimen general de adquisición de bienes inmuebles en la Administración General del Estado, debe hacerse especial mención de la adquisición por expropiación, pues como acertadamente indicaba Fernández-Piñeyro (1995), ha sido tradicional que el Ministerio de Defensa acuda al procedimiento expropiatorio e incluso, aunque con mucha menor frecuencia, a la requisa, a la hora de adquirir inmuebles para su afectación a la defensa nacional<sup>56</sup>.

Dicho esto y centrándonos en la expropiación como modo de adquirir bienes inmuebles del ramo de defensa:

#### 4.3. LA EXPROPIACIÓN POR RAZÓN DE DEFENSA NACIONAL Y LA REQUISA

Sin ánimo de realizar un análisis exhaustivo de la institución de la expropiación forzosa, pero con la firme intención de tratar los elementos fundamentales de uno de los procedimientos expropiatorios especiales, como es la expropiación por razón de defensa nacional, se ha decidido incluir el presente apartado en este, pues, efectivamente, este estudio no estaría completo si no se tratase, siquiera brevemente, la singular vía por la que la administración militar puede adquirir bienes inmuebles cuando resulte necesario por razones de defensa nacional, la vía de la expropiación.

Otra singularidad en los modos de adquisición de bienes inmuebles de defensa con respecto al régimen general aplicable al patrimonio del Estado la constituye la requisa. Esta podría ser definida como aquella potestad pública por la cual puede determinarse la privación de bienes privados sin seguir el procedimiento de expropiación forzosa. Como veremos, tal privación exige que los bienes requisados, entre los que pueden encontrarse bienes inmuebles, resulten necesarios en situaciones de emergencia o de excepción, lo que sin duda podría venir impulsado por razones militares. Ello supondría, como puede deducirse, la inclusión de los bienes

---

<sup>56</sup> Fernández-Piñeyro y Hernández, E. (1995). *Régimen jurídico de los bienes inmuebles militares. (Estudio jurídico-administrativo de los inmuebles gestionados por el Ministerio de Defensa: su adquisición y enajenación. Sus efectos en la propiedad privada colindante y su relación con las leyes sectoriales sobre urbanismo, medioambiente, costas y puertos)*. Madrid, Libro monográfico coeditado por Marcial Pons y el Ministerio de Defensa, p. 59.

inmuebles cuya requisita se haya acordado en el patrimonio inmobiliario del ramo de la defensa.

**4.3.1. La expropiación por razón de defensa nacional la prevé la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa (en adelante, LEF) el Capítulo VIII del Título III (arts. 100 a 107 LEF) así como el artículo 124 del Reglamento de expropiación forzosa, aprobado mediante Decreto de 26 de abril de 1957. Como estudiaremos, dentro de este mismo capítulo, y a pesar de su rúbrica («De la expropiación por razones de defensa nacional y seguridad del Estado») distinguimos las normas relativas a la expropiación por razón de defensa nacional, por un lado y la requisita, por otro.**

Según el artículo 1 de la LEF, la expropiación forzosa ha de entenderse como la privación de la propiedad privada o de derechos o intereses legítimos por razones de utilidad pública o interés social y mediante la correspondiente indemnización. Esta amplia definición, que ha de congeniarse con lo previsto por la misma Constitución española para esta institución de derecho público<sup>57</sup>, permite la expropiación de bienes inmuebles cuando concurra el interés social de la defensa nacional.

En efecto, por razones de defensa nacional, el Estado puede expropiar bienes inmuebles y de hecho solo bienes inmuebles, lo que se efectuará mediante un procedimiento equivalente al previsto en la LEF para el procedimiento de urgencia (artículos 52 y 53), pero con ciertas especialidades reguladas en el ya citado Capítulo VIII del Título III de la misma Ley. Así, el artículo 100 de la LEF dispone que cuando el Gobierno acuerde la adquisición de inmuebles situados en la zona militar de costas y fronteras, o por otras necesidades urgentes de la defensa y seguridad nacional, las expropiaciones que a tales fines fuere preciso realizar se ajustarán al procedimiento de urgencia. Las especialidades previstas podrían sintetizarse en las siguientes:

- El objeto de la expropiación lo constituirán exclusivamente inmuebles.
- Tales inmuebles han de hallarse situados en la zona militar de costas y fronteras, o bien ha de resultar preciso su expropiación por otras necesidades urgentes de la defensa y seguridad nacional. Ello

---

<sup>57</sup> El artículo 33.3 de la Constitución dispone: «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 por las leyes».

ha de vincularse, indiscutiblemente, con la causa *expropriandi* o finalidad que cumple esta expropiación especial.

- El sujeto expropiante es, a día de hoy, el Ministerio de Defensa.
- El expediente será tramitado por la Administración militar que corresponda en razón al ejército a cuyos servicios queden afectos los bienes ocupados, de acuerdo a un Reglamento especial que jamás ha sido aprobado. Efectivamente, el artículo 107 de la LEF dispone «Un Reglamento especial dictado por la Presidencia del Gobierno, previo informe del Consejo de Estado, desarrollará para su aplicación las normas contenidas en este capítulo». Por su parte, el ya citado Reglamento de expropiación forzosa añade: «Las expropiaciones y requisas que lleven a cabo las autoridades militares de los Ministerios del Ejército, Marina y Aire, se regularán por el Reglamento especial previsto en el artículo 107 de la Ley» (artículo 124). En tanto ese inexistente Reglamento debía ser elaborado y aprobado, el artículo 3.2 del Decreto de 23 de diciembre de 1955 estableció lo siguiente:

«Hasta tanto no se publiquen los Reglamentos a que se refieren los artículos 100 y 107 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, se declaran subsistentes con la categoría de normas reglamentarias y en todo aquello que no se oponga a los preceptos de la ley citada, las disposiciones que hasta ahora han regido la expropiación forzosa en los Ministerios del Ejército, Marina y Aire, tanto en tiempo de paz como en guerra, en zonas polémicas, de costas y fronteras y seguridad y las que regulan las requisiciones».

Ello ha producido que en la actualidad puedan ser aplicadas normas de dudosa vigencia y de complicada adaptación a la realidad de la administración militar vigente<sup>58</sup>.

- El funcionario técnico del Jurado Provincial de Expropiación será sustituido por un técnico militar del Departamento respectivo.

---

<sup>58</sup> Normas como la Ley de 15 de mayo de 1902 (sobre expropiaciones en zona militar de costas y fronteras), o el Real Decreto de 19 de febrero de 1891 (por el que se dicta el Reglamento para aplicación al ramo de Marina, en tiempos de paz, de la Ley de Expropiación Forzosa de 10 de enero de 1879).

Para profundizar sobre este tema, véase Matos Martín, P. (1979). La expropiación forzosa en el Ejército de Tierra. *Revista española de Derecho Militar*, n.º 38, pp. 105-161.

#### **4.3.2. Pasando ahora a tratar las requisas y centrándonos en las requisas militares, hay que puntualizar que, según dispone el artículo 101 de la LEF:**

«en tiempo de guerra y en caso de movilización total o parcial que no sea para maniobras, las autoridades militares podrán utilizar, previa requisas, toda clase de bienes muebles, inmuebles, derechos, empresas, industrias, alojamientos, prestaciones personales y, en general, todo cuanto sirva directa o indirectamente a los fines militares».

Fuera de estos concretos supuestos, únicamente podrán ser objeto de requisas (artículo 102.1 de la LEF):

«los alojamientos para personal, ganado y material; las raciones de pan y pienso, así como el combustible y el alumbrado, el alojamiento y cuanto sea necesario para la asistencia a enfermos o heridos; los medios terrestres, marítimos o aéreos para locomoción o transporte de personal, ganado o material de los ejércitos o sus servicios».

Es decir, como regla general, en tiempos de paz no se contempla la posibilidad de requisar bienes inmuebles por razones de defensa nacional, si bien la misma LEF establece excepciones a la regla, como la ya expuesta sobre «movilización total o parcial que no sea para maniobras» (es decir, que lo sea por la existencia de una amenaza a la defensa o seguridad nacional) y la relativa a las «grandes maniobras de concentración de fuerzas» (es decir, que se trate de maniobras pero con la especialidad de que sean «grandes» y «de concentraciones de fuerzas») que contempla el apartado segundo del artículo 102. Este precepto establece que en períodos de grandes maniobras de concentración de fuerzas se podrán también requisar por la autoridad militar correspondiente propiedades rústicas y urbanas como medios auxiliares para las maniobras, con las limitaciones y formas señaladas en los reglamentos especiales. Se precisa que estas requisas solo se podrán exigir en el territorio y en el período de tiempo que previamente se señale.

Debe añadirse que, de acuerdo al artículo 105 de la LEF, todos los supuestos de requisas expuestos dan derecho a una indemnización «por el importe del servicio prestado, del valor objetivo de lo requisado, o de los daños y desperfectos que por su causa se produzcan». La misma será fijada por la Comisión Central de Valoraciones de requisas y por las provinciales.

Resumiendo, la requisita militar ha de ser entendida, sencillamente, como 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<sup>59</sup>. No ha de confundirse con la ocupación temporal, regulada por la LEF en los artículos 108 y siguientes, habida cuenta de que, mientras la requisita se adopta de forma coactiva sin la necesidad de seguir un procedimiento formal (a excepción de lo previsto para la fijación y el abono de la indemnización), las ocupaciones temporales están sujetas al procedimiento expropiatorio.

#### 4.4. AFECTACIÓN Y DESAFECCIÓN

De acuerdo al artículo 65 de la LPAAPP, la afectación determina la vinculación de los bienes y derechos a un uso general o a un servicio público y su consiguiente integración en el dominio público. En efecto, el destino, que ha de ser una determinada finalidad pública, unida a la indispensable y puede que evidente titularidad pública de los bienes en cuestión, debe ser valorado como requisito ineludible en la consideración del dominio público. En la finalidad pública referida, en cuyo seno la ley diferencia el uso general y el servicio público, descansa la defensa nacional, que bien puede catalogarse, como ya se hizo en un apartado anterior de este estudio, como un servicio público. Así, de acuerdo a lo expuesto y siguiendo a la doctrina más acreditada sobre la materia<sup>60</sup>, en el ámbito de la defensa, la afectación de un bien inmueble de titularidad pública supone su vinculación a la satisfacción de las necesidades de la defensa nacional como concreta finalidad de interés público.

No ha de pasarse por alto que no todos los bienes inmuebles del ramo de la defensa están directa e inmediatamente vinculados a la recta satisfacción de las necesidades de la defensa nacional. En efecto, en lo que se refiere a la relación de vinculación de un inmueble con las necesidades de la defensa, ha de reconocerse la existencia de una «*escala de demanialidad*», es decir, de una vinculación de intensidad variable con la defensa

---

<sup>59</sup> Carretero Pérez, A. (1966). *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*. 4ª ed. Madrid, Santillana.

<sup>60</sup> Fernández-Piñeyro y Hernández, E (1995). *Régimen jurídico de los bienes inmuebles militares. (Estudio jurídico-administrativo de los inmuebles gestionados por el Ministerio de Defensa: su adquisición y enajenación. Sus efectos en la propiedad privada colindante y su relación con las leyes sectoriales sobre urbanismo, medioambiente, costas y puertos)*. Madrid, Libro monográfico coeditado por Marcial Pons y el Ministerio de Defensa.

nacional<sup>61</sup>, pues parece evidente que no es igual el grado de vinculación de un Cuartel General, que se presenta como directo e inmediato, con el grado de vinculación de un campo de golf, como el ubicado del Centro Deportivo y Sociocultural Militar del Ejército de Tierra «La Dehesa», en el que la vinculación con la defensa es indirecta y casi remota<sup>62</sup>. En la actualidad, la exigencia de que los inmuebles de defensa de propiedad del Estado estén afectos a la defensa nacional ha de ser interpretada de forma amplia. La evolución legislativa ha llevado a entender que, como se indicó previamente, la afección a los intereses de la defensa nacional ya no tiene por qué producirse «directamente», como imponía el artículo 64 a) de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, al establecer las exenciones aplicables al Impuesto sobre Bienes Inmuebles, de modo que hoy puede admitirse la afectación indirecta o mediata<sup>63</sup>.

En este sentido, como afirma Vida Fernández (2013)<sup>64</sup>,

«un museo militar puede considerarse ajeno a la Defensa si se considera desde un punto de vista estratégico militar, pero no cabe duda que contribuye al mantenimiento de la Historia militar, a la difusión de la cultura militar y la mejor comprensión de su labor en la sociedad actual, que son funciones que redundan y responden en última instancia a la Defensa Nacional».

La afectación de un bien a la defensa nacional ha de seguir el procedimiento previsto, con carácter general, en los artículos 65 y siguientes de la LPAAPP<sup>65</sup>. Ahora bien, con base a lo establecido en las disposiciones

---

<sup>61</sup> González García, J. V. y Agoués Mendizábal, C. (2015). *Derecho de los bienes públicos*. 3ª ed. Tirant lo Blanch.

<sup>62</sup> En este último ejemplo, la indirecta vinculación con la defensa nacional de los centros deportivos y socioculturales militares radica en la necesidad de prestar apoyo a la preparación física de los militares. Asimismo, estos centros actúan como núcleo de acción social y cultural de estos y sus familias, fomentando las relaciones sociales, el compañerismo y la amistad dentro de los Ejércitos, algo esencial si se tiene en consideración la exigencia de movilidad geográfica a la que los militares están sometidos a lo largo de su trayectoria profesional. En este sentido, la Orden DEF/792/2003, de 25 de marzo, por la que se establece el régimen jurídico y de funcionamiento de los Centros Deportivos y Socioculturales Militares.

<sup>63</sup> STS, Sala Tercera, 3819/2011, de 27 de mayo de 2011 (Recurso 17/2010).

<sup>64</sup> Vida Fernández, J. (2013). Los bienes de la defensa nacional. En: Palomar Olmeda, A y Parejo Alfonso, L. *Derecho de los bienes públicos*. Aranzadi Thomson Reuters. Tomo 2, p. 279.

<sup>65</sup> No procede que en este estudio se realice un análisis completo del procedimiento general de afectación de los bienes inmuebles. Sí podría indicarse que dentro de la misma se diferencia la afectación expresa, la afectación implícita y la afectación presunta; y dentro de

adicionales sexta<sup>66</sup> y séptima<sup>67</sup> de la misma, en la determinación del procedimiento de afectación de los bienes inmuebles del ramo de la defensa también ha de tenerse en consideración el Estatuto del organismo autónomo Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa, aprobado por Real Decreto 1080/2017, de 29 de diciembre. De acuerdo al artículo 54 de este Estatuto, la afectación a los fines del Ministerio de Defensa para uso por las Fuerzas Armadas deberá ser acordada por el Ministerio de Hacienda y Función Pública, inscribiéndose, una vez efectuada, en el Registro de la Propiedad por el INVIED O. A.

El procedimiento de afectación que ha sido expuesto sucintamente en las líneas precedentes se ve exceptuado en los supuestos que en que los inmuebles son adquiridos por medio de la expropiación forzosa, vía que es, de hecho, frecuentemente empleada por la Administración militar. En estos casos, cumplimentados los trámites que contempla la legislación vigente para el especial procedimiento expropiatorio por razón de defensa nacional, la afectación del bien inmueble a la defensa se entiende implícita,<sup>68</sup> inaplicándose la regla general por la cual se impone que la afectación de bienes y derechos se realice mediante acto expreso del Ministerio de Hacienda.

---

la primera, la afectación expresa genérica por ley y la afectación expresa singular por resolución administrativa. En cualquier caso, cabría remitirse a la obra general que sobre la materia ha servido de base a este estudio: Chinchilla Marín, C. (2004). *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*. Thomson-Civitas, pp. 385 y ss.

<sup>66</sup> La disposición adicional sexta de la LPAAPP, relativa al régimen patrimonial del Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas, dispone que: «El régimen patrimonial del Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas se regirá por su normativa especial, siendo de aplicación supletoria esta ley».

<sup>67</sup> La disposición adicional séptima de la LPAAPP, relativa a los bienes afectados al Ministerio de Defensa y Fuerzas Armadas, dispone lo siguiente:

«1. El régimen jurídico patrimonial del organismo autónomo “Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa” se regirá por su normativa especial, aplicándose supletoriamente esta ley. No obstante, la vigencia del régimen especial de gestión de bienes inmuebles afectados al Ministerio de Defensa establecido en las normas reguladoras del organismo se extinguirá transcurridos quince años desde el 1 de enero de 2018.

2. La enajenación de bienes muebles y productos de defensa afectados al uso de las Fuerzas Armadas se regirá por su legislación especial, aplicándose supletoriamente las disposiciones de esta Ley y sus normas de desarrollo».

<sup>68</sup> Así lo establece el artículo 24 de la LPAAPP, que dispone: «1. Las adquisiciones que se produzcan en ejercicio de la potestad de expropiación se regirán por la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa y por la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones u otras normas especiales». El apartado segundo añade: «En estos casos, la afectación del bien o derecho al uso general, al servicio público, o a fines y funciones de carácter público se entenderá implícita en la expropiación».

En lo que se refiere a la desafectación de los inmuebles del ramo de la defensa, esta supone, como precisa la doctrina jurisprudencial<sup>69</sup>, su sustracción del dominio público y, por ende, del régimen de protección exorbitante al que se encontraba sometido a consecuencia de su vinculación a la defensa nacional. En síntesis, la desafectación conlleva las siguientes consecuencias: (1) el bien pasa a ser patrimonial; (2) pasa a ser alienable, prescriptible y embargable y (3) pierde las prerrogativas propias del dominio público.<sup>70</sup>

Frente a la regla general por la cual la desafectación de los bienes inmuebles del Patrimonio del Estado corresponde al ministro de Hacienda, previa incoación e instrucción del procedimiento pertinente por la Dirección General del Patrimonio del Estado, en el caso de los bienes inmuebles del ramo de la defensa dicha competencia está atribuida al ministro de Defensa. En efecto, el régimen especial de gestión de bienes inmuebles que consagra la disposición adicional séptima de la LPAAPP posibilita, que sea el titular del Ministerio de Defensa a quien corresponda la desafectación de los bienes adscritos a su departamento ministerial. No siendo una disposición administrativa de carácter general una norma adecuada para regular esta importante especialidad en la gestión del Patrimonio del Estado, resulta acertado que la competencia mentada no se encuentre prevista en el Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto del INVIED y ello a pesar de su mención en los artículos 8 y 34.<sup>71</sup> Sin embargo y pese a este acierto en el ámbito reglamentario, sorprende que para hallar la norma que determina la competencia del ministro de Defensa para la desafectación de los bienes adscritos a su ministerio deba acudir a una Ley multidisciplinar y anterior a la aprobación de la vigente LPAAPP. En concreto, esta previsión normativa la encontramos aislada en el párrafo tercero del artículo 71.5 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que dispone que «el Ministro de Defensa ostenta la facultad para la declaración de desafectación y de alienabilidad de todos los bienes afectados al Ministerio de Defensa». Esta desamparada disposición

---

<sup>69</sup> Al respecto, podría traerse a colación la STS, Sala Tercera, de 26 de enero del 2000, número de recurso 6136/1997.

<sup>70</sup> Chinchilla Marín, C. (2004). *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*. Thomson-Civitas, pp. 404-405.

<sup>71</sup> Este último dispone, en relación con la enajenación de bienes inmuebles afectos al Ministerio de Defensa, que: «*Los bienes inmuebles, distintos de las viviendas militares, que sean desafectados por el Ministro de Defensa y puestos a la disposición del INVIED O.A. serán objeto de enajenación*».

patrimonial, desconcertante por lo insólito de su ubicación<sup>72</sup>, permanece vigente, sin que se conozca intención de incluirla en la LPAAPP, o de dotarla de una norma específica que la regule.

Además de la desafectación de los inmuebles del Ministerio, el ministro de Defensa también tiene atribuida la potestad para desafectar los inmuebles de dominio público de titularidad de los organismos públicos dependientes de aquel (CNI, INVIED, INTA e ISFAS), tal y como dispone el artículo 70.3 de la LPAAPP.

La facultad de desafectación del ministro de Defensa ha sido delegada en el secretario de Estado de Defensa por Orden DEF/2424/2004, de 20 de julio,<sup>73</sup> que atribuye al mismo competencias sobre las «Desafectaciones de bienes demaniales afectados al Ministerio de Defensa y, en el caso de viviendas que no tengan la calificación de viviendas militares, declaración de innecesariedad y desafectación para los fines y destinos que tienen asignados». Desafectado el bien inmueble de que se trate y declarada su alienabilidad, este es puesto a disposición del INVIED a efectos de su enajenación por medio del procedimiento previsto en sus Estatutos.

Por último, debe tenerse en cuenta que la simple circunstancia fáctica de que una determinada instalación o construcción esté geográficamente situada dentro de un inmueble de las fuerzas armadas, no lo transforma en un bien que en rigor estricto esté destinado a satisfacer las necesidades de la defensa nacional. Piénsese, por ejemplo, en los cajeros del Banco Bilbao Vizcaya Argentaria que se encuentran frecuentemente en acuartelamientos militares. En estos supuestos, su ubicación en un bien inmueble del ramo de la defensa no convierte tales instalaciones, comercios o construcciones en bienes militares, no solo porque no exista siquiera afectación indirecta a la defensa, sino porque generalmente su ubicación es completamente circunstancial, consecuencia de los contratos de servicios o concesión de servicios suscritos por el órgano de defensa competente en ese momento.

#### 4.5. Uso del patrimonio inmobiliario de Defensa

La playa, las calles, las plazas o las carreteras son bienes demaniales que están destinados al uso público general y común. Ahora bien, la titularidad pública de un bien no siempre está vinculada a su uso público por

---

<sup>72</sup> El artículo 71 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, regulaba la adaptación del Organismo autónomo Gerencia de Infraestructura de la Defensa a la ya derogada Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la administración General del Estado. En sus once apartados contempla las funciones de ese Organismo autónomo, que pasó a denominarse Gerencia de Infraestructura y equipamiento de la Defensa y que en la actualidad se integra en el ya citado Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa (INVIED O. A.).

<sup>73</sup> Modificada por Orden DEF/2171/2011, de 27 de julio.

cualquier persona. Un rasgo que caracteriza a los inmuebles militares es que su uso está reservado en exclusiva y de forma permanente a la propia Administración del Estado. Dicho en otros términos, los inmuebles militares no son bienes de uso público general y libre por cualquier ciudadano, de modo que no cualquier persona puede pasear por un acuartelamiento militar de igual forma que lo haría por un parque público. Este hecho, aunque de gran relevancia en el ámbito militar, no es exclusivo del mismo, ya que existen multitud de bienes de titularidad pública cuyo uso general y gratuito está limitado o incluso prohibido. Por ejemplo, como regla general, el Estado cuenta con reservas en el uso de los recursos naturales.

La reserva permanente y exclusiva del Estado sobre el demanio militar tiene como efecto que las relaciones entre los ciudadanos y tales inmuebles sean mínimas, impidiendo casi cualquier aprovechamiento particular.<sup>74</sup> Ahora bien, a diferencia de lo que sucede con los recursos naturales, donde la reserva exclusiva del Estado sobre los mismos viene determinada legalmente,<sup>75</sup> en el caso del demanio militar y salvo error u omisión por mi parte, no existe norma alguna que la determine, debiendo entender que la reserva demanial del Estado sobre las áreas y terrenos en los que se ubican los inmuebles de defensa, aunque no sea declarada por ley, se deriva, con carácter general, de su misma naturaleza.<sup>76</sup> La única norma jurídica que parece amparar esta reserva demanial, aunque lo haga de forma implícita, es el mismo Código Civil, cuyo artículo 339.2.º dispone como las «obras de defensa del territorio [...] pertenecen privativamente al Estado, sin ser de uso común [...]», a lo que cabe añadir el tratamiento por separado que se realiza en el artículo 341 de los bienes destinados al uso general y los destinados a las necesidades de defensa del territorio. En definitiva, aunque no exista norma expresa que contemple esta exclusión del uso general<sup>77</sup>, parece innegable que la misma

---

<sup>74</sup> González García, J. V. y Agoués Mendizábal, C. (2015). *Derecho de los bienes públicos*. 3ª ed., Tirant lo Blanch.

<sup>75</sup> Podrían citarse los artículos 7 y siguientes de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas; los artículos 42 y 43.1 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas; los artículos 47 y 48 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas; el artículo 15 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, o el artículo 56.2 de la 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

<sup>76</sup> Al respecto, podría mencionarse la STC 149/1991, de 4 de julio (F.J. 4), de la que se extrae que la reserva de una zona de dominio público sustrae de manera total o parcial los terrenos afectados del uso común general.

<sup>77</sup> Téngase en consideración que esta reserva demanial no se deriva de lo previsto en el artículo 104 de la LPAAPP, pues este se refiere a reservas demaniales acordadas como un

resulta imprescindible para el cumplimiento del interés público de la defensa nacional<sup>78</sup>.

En cualquier caso, aun cuando el reconocimiento de la reserva demanial analizada parezca evidente, la carencia de regulación expresa podría generar controversias, especialmente por la existencia de algunos supuestos en los que el uso y disfrute de los bienes inmuebles de la defensa está más abierto a la ciudadanía. Así sucede con los centros deportivos y socioculturales militares, que según las normas específicas que les resulten de aplicación pueden admitir como usuarios a civiles familiares de militares.<sup>79</sup> En estos casos, el hecho de que no exista una norma explícita que reserve su uso al Estado por razón de las necesidades de la defensa nacional puede generar desconcierto o malestar, pues en definitiva, el hecho de que estos sean inmuebles del ramo de la defensa, no quita que también sean bienes públicos, bienes sobre los que, en principio, cualquier persona podría pensarse con derecho de uso o de acceso.<sup>80</sup>

#### 4.6. CONCESIONES Y AUTORIZACIONES

A pesar de la reserva exclusiva y permanente que sobre el conjunto del demanio castrense recae en el Estado, el uso y aprovechamiento especial o privativo de dicho dominio puede verse legitimado mediante el otorgamiento de autorizaciones o concesiones demaniales.

El régimen jurídico de los títulos habilitantes del uso-aprovechamiento especial o privativo de los inmuebles demaniales del ramo de la defensa (autorizaciones y concesiones), es el previsto con carácter general por la

---

mecanismo extraordinario de carácter temporal, no siendo el caso de aquellas que recaen sobre los inmuebles del Estado destinados a la defensa nacional.

<sup>78</sup> Es curioso que, a pesar de la ausencia de una disposición legal que regule la reserva de las zonas militares en favor del Estado, la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, se refiera a la reserva de cualquier extensión en el territorio nacional, mar territorial y plataforma continental en las que el aprovechamiento de uno o varios yacimientos minerales y demás recursos geológicos pueda tener especial interés para la defensa nacional.

<sup>79</sup> En este sentido, el apartado octavo de la Orden DEF/792/2003, de 25 de marzo, por la que se establece el régimen jurídico y de funcionamiento de los Centros Deportivos y Socioculturales Militares.

<sup>80</sup> Algunos periódicos se han hecho eco de este malestar. En este sentido, podría citarse el Diario Público, que en el artículo *«El milagro del golf militar: cuatro campos, tres millones de gasto y coste cero pese a cuidarlos con soldados»*, de 5 de julio de 2020. Disponible en: <https://www.publico.es/politica/ejercitos-milagro-golf-militar-cuatro-campos-tres-millones-gasto-coste-cero-pese-cuidarlos-soldados.html>, expresa *«No se trata, en cualquier caso, de clubes y campos de golf a los que pueda acceder cualquier ciudadano pese a ser de titularidad pública»*.

LPAAPP para todos los bienes del patrimonio del Estado, sin que existan mayores diferencias que las correspondientes a la idiosincrasia de la composición y funcionamiento de los órganos y unidades administrativas competentes para la comprobación de las condiciones de otorgamiento y la tramitación de los expedientes. En el caso de Defensa, tales títulos habilitantes son tramitados en el seno de la Dirección General de Infraestructura de la Secretaría de Estado de Defensa, siendo otorgados, por delegación del ministro, por el director General de Infraestructura.<sup>81</sup> Por lo demás, el otorgamiento de autorizaciones y concesiones demaniales sobre inmuebles del Ministerio de Defensa estará sujeto a lo previsto en la Sección 4.ª del Capítulo I del Título IV de la LPAAPP, «Autorizaciones y concesiones demaniales», artículos 91 a 104. Este mismo régimen resulta aplicable para el otorgamiento de títulos habilitantes con respecto de los inmuebles que estén adscritos o que sean de titularidad de los organismos públicos dependientes de Defensa, si bien para este supuesto serían los presidentes o directores de tales organismos a quién corresponde el otorgamiento.

Para concluir, precisar que el uso especial al que nos estamos refiriendo no es tan infrecuente en el ámbito del dominio público militar. Así, se encuentran ejemplos de concesiones demaniales a favor de NAVANTIA S. A., S. M. E., el Servicio Gallego de Salud o la Universidad Complutense de Madrid. Según datos del Ministerio, a fecha 19 de septiembre de 2022 se han concedido 454 autorizaciones demaniales en el periodo comprendido entre 2018 y 2022; y en el mismo periodo se han acordado también por el DIGENIN 78 concesiones demaniales, en virtud de las competencias delegadas previstas en la Orden DEF/3015/2004, de 17 de septiembre.

## 5. GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LOS BIENES INMUEBLES DEL RAMO DE LA DEFENSA

Si algo caracteriza el régimen jurídico propio del patrimonio inmobiliario del ramo de la defensa es, sin duda, su régimen de gestión, caracterizado por una concreta finalidad, como es la de posibilitar, con el producto que se obtiene de la enajenación de los inmuebles que han dejado de ser útiles para la defensa nacional, la financiación de las altas misiones encomendadas por la Constitución a las Fuerzas Armadas.<sup>82</sup>

---

<sup>81</sup> Orden DEF/3015/2004, de 17 de septiembre, sobre delegación de competencias en autoridades del Ministerio de Defensa en materia de convenios de colaboración.

<sup>82</sup> Fernández-Piñeyro y Hernández, E. (1995). *Régimen jurídico de los bienes inmuebles militares. (Estudio jurídico-administrativo de los inmuebles gestionados por el Mi-*

Efectivamente, en materia de gestión y administración de los inmuebles del ramo de la defensa podría hablarse de un régimen especial, así reconocido por la disposición adicional séptima de la LPAAPP, que dispone, tras la modificación operada por la disposición final 10.1 de la Ley 3/2017, de 27 de junio, lo siguiente: «la vigencia del régimen especial de gestión de bienes inmuebles afectados al Ministerio de Defensa establecido en las normas reguladoras del organismo se extinguirá transcurridos quince años desde el 1 de enero de 2018» y desarrollado por el Estatuto del INVIED, aprobado mediante el Real Decreto 1080/2017, de 29 de diciembre.

Este régimen ya previsto en la anterior Ley de Bases del Patrimonio del Estado, estaba desde un inicio llamado a extinguirse, estableciéndose para ello, como todavía se mantiene, un plazo de vigencia determinado<sup>83</sup>. Al respecto, señalaba el Consejo de Estado en su Memoria del año 2002 que:

«[...] lo cierto es que lo mantenido como excepción, [...], se convirtió, a raíz de las nuevas dinámicas, a veces compulsivas, de los gastos públicos, en un ejemplo al que se recurrió con timidez, primero y con desenvoltura, después, de un modo de asignar conjuntos patrimoniales públicos —separados del Estado— con el fin de facilitar la consecución de objetivos sectoriales y la financiación necesaria para alcanzarlos».

No podemos estar más de acuerdo con esta conclusión, cuya validez, a pesar del tiempo transcurrido, no puede discutirse, pues como se ha visto, la última prórroga del plazo de vigencia del régimen especial de gestión de bienes inmuebles de defensa se llevó a cabo, para otros 15 años más, en 2017.

En efecto, frente al esquema general que siempre ha presidido la gestión del Patrimonio del Estado, según la cual los bienes se afectan o adscriben a un Departamento u Organismo Público, retornando a la masa común del Patrimonio cuando aquellos bienes no son ya necesarios para el cumplimiento de los fines o funciones que justificaron la afectación o adscripción (artículos 78 y 79 de la LPAAPP), el diseño en el que se basa el régimen

*nisterio de Defensa: su adquisición y enajenación. Sus efectos en la propiedad privada colindante y su relación con las leyes sectoriales sobre urbanismo, medioambiente, costas y puertos*). Madrid, Libro monográfico coeditado por Marcial Pons y el Ministerio de Defensa, p. 156.

<sup>83</sup> Así lo disponían las disposiciones de excepción del ya derogado texto articulado de la Ley de Bases del Patrimonio del Estado, aprobado mediante Decreto 1022/1964, de 15 de abril, para la denominada Junta Central de Acuartelamiento, de la que es heredera el actual INVIED.

especial de los bienes afectados al Ministerio de Defensa y Fuerzas Armadas es puramente empresarial<sup>84</sup>. Como acertadamente explica Santamaría Pastor (2004), al INVIED se adscriben bienes inmuebles (demaniales o patrimoniales, según los casos), con cuya explotación o enajenación se generan recursos económicos con los que construir viviendas militares o nuevas instalaciones a utilizar por las Fuerzas Armadas, asemejándose tal actuación a la de un promotor inmobiliario que opera mediante el reconocimiento de activos y su enajenación para crear, con los rendimientos obtenidos, nuevos activos<sup>85</sup>. Así las cosas, aunque la realidad es que el Principio de unidad de Patrimonio del Estado consagrado por la LPAAPP nos impida hablar de un patrimonio separado, lo cierto es que los bienes que son puestos a disposición del INVIED por el Ministerio de Defensa funcionan de un modo muy similar al mismo. En concreto, esta modalidad de gestión plantea dos objetivos: el primer objetivo consiste en permitir el acceso directo de los bienes, previamente desafectados de la defensa nacional por el secretario de Estado, al mercado inmobiliario; el segundo objetivo, circunscrito a la técnica presupuestaria, es el de eludir el principio de caja única del Estado respecto de los recursos obtenidos mediante dicho acceso, de manera que se asegura el destino de los activos que proporciona ese patrimonio inmobiliario a la financiación de la nueva política militar en materia de infraestructura<sup>86</sup>.

Sentado lo anterior, en la determinación de los órganos a los que compete la gestión y administración del Patrimonio del Estado y dentro del mismo, del inmobiliario de Defensa, resultan fundamentales, además de la LPAAPP, las siguientes normas: la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, el Real Decreto 372/2020, de 18 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa y el Estatuto del INVIED. A la vista de las mismas, la gestión y administración compete:

---

<sup>84</sup> Chinchilla Marín, C. (2004). *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*. Thomson-Civitas.

<sup>85</sup> Santamaría Pastor, J. A. (2004). Objeto y ámbito. La tipología de los bienes públicos y el sistema de competencias. En: Chinchilla Marín, C. *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*. Thomson-Civitas, pp. 61-62.

<sup>86</sup> Fernández-Piñeyro y Hernández, E. (1995). *Régimen jurídico de los bienes inmuebles militares. (Estudio jurídico-administrativo de los inmuebles gestionados por el Ministerio de Defensa: su adquisición y enajenación. Sus efectos en la propiedad privada colindante y su relación con las leyes sectoriales sobre urbanismo, medioambiente, costas y puertos)*. Madrid, Libro monográfico coeditado por Marcial Pons y el Ministerio de Defensa, p. 156.

- a) Al Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección General del Patrimonio del Estado.
- b) Al Ministerio de Defensa, a través de las correspondientes unidades del departamento ministerial, en coordinación con la Dirección General del Patrimonio del Estado, para el ejercicio de las competencias en relación con el dominio y el patrimonio de la defensa nacional.

En el Ministerio de Defensa debe destacarse la Secretaría de Estado de Defensa, que tiene atribuidas, en lo que se refiere al patrimonio inmobiliario de defensa, funciones de dirección, impulso y gestión de la política de infraestructura (funciones de dimensión nacional), así como de dirección de la política de infraestructura en su relación con organismos internacionales y extranjeros, en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (función de dimensión internacional)<sup>87</sup>.

De la Secretaría de Estado de defensa depende la Dirección General de Infraestructura (DIGENIN), que pasamos a tratar a continuación.

## 5.1. DIGENIN

La Dirección General de Infraestructura desempeña funciones básicas relativas a la preparación, planeamiento y desarrollo de las políticas de infraestructura y medioambiental del Departamento, así como la supervisión y dirección de su ejecución. En este sentido, el artículo 7.1 del Real Decreto 372/2020, de 18 de febrero. Este precepto también establece que dependen funcionalmente de DIGENIN los órganos competentes en estas materias de los tres Ejércitos (las Direcciones de Infraestructura de los Mandos o Jefatura de Apoyo Logístico de los Ejércitos), así como los órganos competentes sobre estas materias de los organismos autónomos del Departamento<sup>88</sup>. Respecto a esta última cuestión, es preciso significar que la dependencia funcional no afecta al organismo autónomo sino solo a alguno o algunos de sus órganos.

El apartado segundo del artículo 7 del meditado real Decreto 372/2020, de 18 de febrero, recoge una extensa enumeración de funciones de la DI-

---

<sup>87</sup> En este sentido, el artículo 4 del Real Decreto 372/2020, de 18 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa.

<sup>88</sup> La dependencia funcional de los órganos competentes en materia de política de infraestructura en los Ejércitos, queda actualmente sujeta a lo previsto en el artículo 20.6 del Real Decreto 521/2020, de 19 de mayo, por el que se establece la organización básica de las Fuerzas Armadas.

GENIN, entre las cuales cabría destacar, por su relación con la gestión y administración con el patrimonio inmobiliario de defensa, las siguientes:

«[...] b) Proponer, definir e implementar las políticas de infraestructura mediante planes y programas, efectuando el seguimiento de su ejecución. [...]

h) Dirigir la gestión de los bienes y derechos inmobiliarios afectos al Ministerio de Defensa y llevar su inventario, gestionando sus adquisiciones, expropiaciones y arrendamientos.

i) Ejercer las competencias en relación con las servidumbres aeronáuticas y con las zonas de interés para la defensa nacional, de seguridad de las instalaciones y de acceso restringido a la propiedad por parte de extranjeros. [...]».

Finalmente, se establece que de la Dirección General de Infraestructura dependen los siguientes órganos directivos: la Subdirección General de Planificación y Medio Ambiente, la Subdirección General de Patrimonio y la Subdirección General de Proyectos y Obras. Entre estas debe destacarse la Subdirección General de Patrimonio, pues es en última instancia a quien corresponde el desarrollo de las funciones señaladas en los expuestos párrafos h) e i) del apartado 2 del artículo 7 del Real Decreto 372/2020, entre las que se encuentra, como se ha visto, la gestión del patrimonio inmobiliario afecto al Ministerio de Defensa.

## 5.2. ESPECIAL MENCIÓN AL INVIED

La política de gestión y enajenación de los inmuebles *militares* que dejan de estar afectados a la defensa nacional se unifica a partir del año 2010 con la creación del Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa (en adelante INVIED), adscrito, de acuerdo al Real Decreto 372/2020, de 18 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa, a la Secretaría de Estado de Defensa. Este organismo autónomo es el resultado de la refundición que la disposición adicional quincuagésima primera de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2010, contemplaba para los organismos autónomos Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas (INVIFAS) y Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa (GIED).

Pues bien, este camino hacia una mayor eficiencia y productividad en la gestión de los recursos del Estado llevó a que en el año 2015 también se integrara en el INVIED el organismo autónomo Servicio Militar de Construcciones (SMC)<sup>89</sup>. De esta manera, a día de hoy el INVIED es el organismo autónomo de la Administración General del Estado que gestiona un mayor número de bienes inmuebles.

El INVIED, con personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios, autonomía de gestión y plena capacidad de obrar, dentro de su esfera de competencia y para el ejercicio de las potestades administrativas precisas para el cumplimiento de los fines, actúa, de acuerdo al preámbulo del Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto del INVIED, en el desarrollo de actividades inmobiliarias y urbanísticas, con el objetivo de

«garantizar la financiación precisa para su propio funcionamiento, la construcción o la adquisición de infraestructura y equipamiento para su uso por las Fuerzas Armadas, el cumplimiento de los fines de atención a la movilidad geográfica de sus miembros, la profesionalización y modernización de la Defensa y del personal al servicio de la misma y la contribución al desarrollo de programas específicos de investigación, desarrollo e innovación en este mismo ámbito».

La normativa reguladora del INVIED destaca por establecer un régimen especial de gestión dentro del régimen jurídico propio de los bienes inmuebles del ramo de la defensa, en el sentido de que una vez estos son desafectados de la defensa nacional por el secretario de Estado de Defensa (por delegación del ministro de Defensa), son puestos a disposición del INVIED para su enajenación. La regla general es que la enajenación de los bienes puestos a disposición de este organismo será acordada por resolución de su director general con los requisitos y procedimientos que establezca el Estatuto del Organismo, aplicándose supletoriamente la LPAAPP y sus normas de desarrollo.

Como ya se estudió previamente, esta modalidad de gestión plantea dos objetivos fundamentales<sup>90</sup>:

---

<sup>89</sup> La integración se llevó a cabo en virtud de lo previsto en el artículo 1 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa.

<sup>90</sup> Fernández-Piñeyro y Hernández, E. (1995). *Régimen jurídico de los bienes inmuebles militares. (Estudio jurídico-administrativo de los inmuebles gestionados por el Ministerio de Defensa: su adquisición y enajenación. Sus efectos en la propiedad privada colindante y su relación con las leyes sectoriales sobre urbanismo, medioambiente, costas y puertos)*. Madrid, Libro monográfico coeditado por Marcial Pons y el Ministerio de Defensa, p. 156.

- El primer objetivo se concreta en permitir el acceso directo de los bienes, previamente desafectados de la defensa nacional por el secretario de Estado, al mercado inmobiliario. Este acceso directo de los inmuebles al mercado, sin la previa y preceptiva intervención del Estado por medio del Ministerio de Hacienda y la Dirección General del Patrimonio, supone una patente minoración de la fuerza atribuida al principio de unidad del Patrimonio del Estado por la LPAAPP. En efecto, el principio de unidad del Patrimonio del Estado, como afirma el Consejo de Estado, se ha visto paulatinamente erosionado con la multiplicación de normas reguladoras de distintos Organismos públicos en las que se refuerza la independencia de gestión de sus patrimonios propios o «separados» del Estado. Esto genera, continúa afirmando el Consejo de Estado, que en la práctica exista un auténtico fraccionamiento del patrimonio estatal, viéndose desvirtuadas las pretensiones de coordinación y, en cierta forma, de centralización de la Ley del Patrimonio del Estado<sup>91</sup>.
- El segundo objetivo, circunscrito al ámbito de la técnica presupuestaria, es el de eludir el principio de unidad de caja, o de caja única<sup>92</sup> del Estado respecto de los recursos obtenidos mediante dicho acceso, de manera que se asegura el destino de los activos que proporciona ese patrimonio inmobiliario a la financiación de la nueva política militar<sup>93</sup>.

## 6. PROTECCIÓN DE LOS INMUEBLES DE LA DEFENSA

Las especialidades en materia de protección son uno de los rasgos más característicos y relevantes del específico régimen jurídico de los bienes inmuebles del ramo de la defensa. En efecto, y como ya se ha precisado en diversas ocasiones a lo largo de este estudio, estas especialidades, junto

---

<sup>91</sup> Dictamen 805/2003, de 3 de abril de 2003, del Consejo de Estado, sobre el Anteproyecto de Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

<sup>92</sup> Principio consagrado en el artículo 91 b) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, conforme al cual los ingresos y gastos de una entidad se centralizan en una tesorería única, que tiene a su cargo la gestión de todos sus recursos financieros.

<sup>93</sup> En concreto, a la financiación del mismo funcionamiento del organismo, de la construcción o la adquisición de infraestructura y equipamiento para su uso por las Fuerzas Armadas, del cumplimiento de los fines de atención a la movilidad geográfica de sus miembros, de la profesionalización y modernización de la Defensa y del personal al servicio de la misma y de la contribución al desarrollo de programas específicos de investigación, desarrollo e innovación en este mismo ámbito (Preámbulo del Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto del INVIED).

con las correspondientes a su gestión y administración, son las que permiten hablar de la existencia de un régimen jurídico propio del patrimonio inmobiliario de la defensa.

Para la protección del Patrimonio del Estado, la Administración es provista de importantes prerrogativas (deslindes, registros, recuperación posesoria de oficio) y sus bienes demaniales son dotados de importantes privilegios: inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad<sup>94</sup>.

Antes de tratar los factores concretos que refuerzan la protección de los inmuebles de la defensa, deben tenerse en cuenta las facultades y prerrogativas previstas con carácter general por la LPAAPP para la protección de los patrimonios públicos, pues estas resultan completamente aplicables a los bienes adscritos a la defensa nacional, por lo que respecto de las mismas y dado que no existe especialidad alguna, cabe remitirse a lo previsto en el Capítulo V del Título II «De las facultades y prerrogativas para la defensa de los patrimonios públicos», artículos 41 a 60 de la LPAAPP, así como a las obras generales que han servido de guía a esta obra<sup>95</sup>. Muy sucintamente podría afirmarse que en la protección de los inmuebles de la defensa resultan perfectamente admisibles las siguientes facultades y prerrogativas: la de investigación de la situación de los bienes; la de deslinde en vía administrativa; la de recuperación de oficio de la posesión indebidamente perdida; así como la del desahucio en vía administrativa a los poseedores de los inmuebles demaniales, una vez extinguido el título que amparaba la tenencia.

Además de lo anterior, en la protección de los inmuebles de las Administraciones públicas también destaca la obligatoriedad de inscripción registral que impone el artículo 36 de la LPAAPP, una obligatoriedad de inscripción que resulta íntegramente aplicable a los inmuebles de la defensa y que no presenta particularidades con respecto del régimen común o general previsto por la LPAAPP (artículos 36 a 40). Efectivamente, con la obligatoriedad de inscripción, que a su vez encuentra su razón de ser en la obligación de todas las Administraciones Públicas de defender y proteger su patrimonio, obligación impuesta por el artículo 28 de la Ley, se da un paso más en lo relativo a la protección del Patrimonio del Estado, ya que

---

<sup>94</sup> No ha de pasarse por alto que, de acuerdo al artículo 28 de la LPAAPP, las Administraciones públicas están obligadas a proteger y defender su patrimonio. Se precisa que «*A tal fin, protegerán adecuadamente los bienes y derechos que lo integran, procurarán su inscripción registral y ejercerán las potestades administrativas y acciones judiciales que sean procedentes para ello*».

<sup>95</sup> Chinchilla Marín, C. (2004). *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*. Thomson-Civitas.

Martín Rebollo, L. (2021). *Leyes Administrativas*. 27.<sup>a</sup> ed., Thomson Reuters Aranzadi.

exige a las Administraciones Públicas inscribir en los correspondientes registros todos los bienes y derechos de su patrimonio (ya sean demaniales o patrimoniales) que sean susceptibles de inscripción, así como todos los actos y contratos referidos a ellos que puedan tener acceso a dichos registros.

En lo relativo a la inscripción del demanio militar téngase en cuenta que, hasta la reforma operada en Reglamento Hipotecario, aprobado por Decreto de 14 de febrero de 1947, por lo dispuesto en el artículo primero del Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre, por el que se modifican determinados artículos del Reglamento Hipotecario, el artículo 5 del mismo exceptuaba de la inscripción registral «Los bienes de dominio público a que se refiere el artículo trescientos treinta y nueve del Código Civil ya sean de uso general o 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*». Efectivamente, en aquel momento los bienes inmuebles afectos a la defensa nacional eran sencillamente incluidos en el Inventario General que regulaba, por aquel entonces, la Ley de Patrimonio del Estado de 1962, no siendo, por tanto, hasta la reforma de este precepto y posterior aprobación de la LPAAPP que se permitió la inscripción del demanio militar en el registro de la propiedad<sup>96</sup>.

Efectivamente, el patrimonio de la defensa goza de la misma protección jurídica que tienen los demás bienes pertenecientes al Patrimonio del Estado, pero a ella se le añade otra que le es propia y específica, puesto que, como afirma Fernández-Piñeyro (1995), «aquí no es suficiente una protección como la hasta ahora descrita, sino que es necesario garantizar la seguridad y la plena operatividad tanto de los propios bienes demaniales militares como la seguridad de las personas y los bienes públicos o privados colindantes con aquellos»<sup>97</sup>. Así, para el caso del patrimonio inmobiliario del ramo de la defensa nacional, la protección antes expuesta se ve reforzada por tres factores fundamentales:

- La protección penal que despliega el Código Penal Común y el Código Penal Militar, por medio de la tipificación de ciertos delitos que afectan directa o indirectamente al patrimonio de la defensa.

---

<sup>96</sup> Rodríguez-Villasante y Prieto, J. L. (1987). El derecho urbanístico militar, gestión y protección de los recursos inmobiliarios de la defensa nacional. *Revista española de Derecho militar*, 44-50, pp. 11-57.

<sup>97</sup> Fernández-Piñeyro y Hernández, E. (1995). *Régimen jurídico de los bienes inmuebles militares. (Estudio jurídico-administrativo de los inmuebles gestionados por el Ministerio de Defensa: su adquisición y enajenación. Sus efectos en la propiedad privada colindante y su relación con las leyes sectoriales sobre urbanismo, medioambiente, costas y puertos)*. Madrid, Libro monográfico coeditado por Marcial Pons y el Ministerio de Defensa, p. 53.

- La protección que añade el régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas.
- La protección que proporciona la normativa vigente sobre zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional.

## 6.1. PROTECCIÓN PENAL<sup>98</sup>

Al estudiar la protección penal de los bienes inmuebles de la defensa debe comenzarse por aquella que ejerce, con carácter general para todos los bienes de dominio público, el Código Penal Común, aprobado por Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre (en adelante, CP).

Debe partirse del hecho de que las normas que tipifican delitos en defensa de la propiedad privada, donde ha de destacarse el Título XIII del Libro II del Código Penal, «Delitos contra el patrimonio y contra el orden socioeconómico» —que castiga delitos como el de daños o el de usurpación de bienes inmuebles—, son íntegramente aplicables a los bienes de propiedad pública, sin perjuicio de que tales normas además contemplen tipos agravados para aquellos supuestos en los que la propiedad afectada sea de dominio público o de uso público o comunal, tal y como sucede con el tipo agravado del delito de daños que contempla el artículo 263.2.4.<sup>a</sup> CP.

Ahora bien, de este régimen genérico destaca un tipo delictivo específico para los bienes afectados a las Fuerzas Armadas o a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y es que el artículo 265 del CP castiga expresamente los daños que se infrinjan sobre los mismos, confirmando la existencia del citado régimen de protección reforzado previsto para los bienes, medios y recursos afectos a la seguridad y a la defensa nacional. En efecto, este precepto se configura como una figura agravada cuya existencia se justifica en la incidencia que tales daños tienen en bienes jurídicos distintos de la propiedad o el patrimonio, ya que además de verse afectados estos, este tipo delictivo también supone un atentado contra la defensa nacional. En concreto, el artículo 265 CP castiga con penas de prisión de dos a cuatro años y siempre que la cuantía de los daños excediere de mil euros, al que:

«destruyere, dañare de modo grave, o inutilizare para el servicio, aun de forma temporal, obras, establecimientos o instalaciones mili-

---

<sup>98</sup> De León Villalba, F. J.; Juanes Peces, Á.; Rodríguez-Villasante y Prieto, J. L. y López Lorca, B. (2017). *El Código Penal Militar de 2015. Reflexiones y comentarios*. Tirant Lo Blanch.

tares, buques de guerra, aeronaves militares, medios de transporte o transmisión militar, material de guerra, aprovisionamiento u otros medios o recursos afectados al servicio de las Fuerzas Armadas o de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad».

Por otro lado, la protección que despliega el CP sobre los bienes inmuebles de dominio público, se plasma en la tipificación de los delitos sobre la ordenación del territorio público, y el urbanismo, ubicados sistemáticamente en el Capítulo I del Título XVI del Libro II del CP (artículos 319 y 320). Dentro de este mismo título también destacan los delitos sobre el patrimonio histórico, recogidos bajo esta misma rúbrica en su Capítulo II (artículos 321 a 324). Al respecto, debe tenerse en consideración que los inmuebles de la defensa pueden integrar, como de hecho sucede en algunas ocasiones, parte del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España. Así ocurre con determinados inmuebles del Ministerio de Defensa que han sido catalogados como bienes de interés cultural, como la Torre del Oro en Sevilla, el Fuerte de San Cristóbal en Pamplona o la Ciudadela de Jaca. En estos supuestos, la protección ya cualificada de la que gozan los inmuebles adscritos a la defensa nacional se ve aún más reforzada al resultarles de aplicación el régimen de defensa al que se refiere la misma Constitución española en su artículo 46 y que desarrollan normas como la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

Ahora bien, el aspecto verdaderamente relevante del régimen de protección penal de los bienes inmuebles del ramo de la defensa, lo hallamos en una Ley penal especial, como es el Código Penal Militar, aprobado por la Ley Orgánica 14/2015, de 14 de octubre (en adelante, CPM), toda vez que el mismo castiga delitos cuyo bien jurídico protegido alcanza, directa o indirectamente, el patrimonio inmobiliario militar. En este sentido, podrían citarse los siguientes:

- El artículo 73 del CPM, que castiga los daños previstos en los artículos 262 a 266 del Código Penal Ordinario, cuando sean ocasionados por imprudencia grave, como un delito contra la eficacia en el servicio, exigiéndose que el sujeto activo del mismo ostente la condición de militar y que los hechos tengan lugar en situación de conflicto armado o en estado de sitio. En esta figura delictiva, aunque como bien jurídico estrictamente castrense lo que se proteja directamente sea la eficacia del servicio, de forma mediata o indirecta también se ven protegidos los recursos inmobiliarios de la defensa, ya que, en puridad, lo que se sanciona es el hecho de que la inobservancia de las normas de cuidado o diligencia exigibles

en el desempeño del servicio ocasione daños a bienes afectos a las Fuerzas Armadas o la Guardia civil.

- El artículo 75 del CPM sanciona al militar que ejecutare o no impidiere en lugar o establecimiento afecto a las Fuerzas Armadas o a la Guardia Civil actos que puedan producir incendio o estragos, u originare un grave riesgo para la seguridad de la fuerza, unidad o establecimiento. De nuevo, aunque lo que se proteja directamente sea la eficacia del servicio, de forma indirecta se provee al patrimonio inmobiliario adscrito a la defensa nacional de cierta protección penal, toda vez que con la tipificación de este delito de peligro se pueden evitar daños sobre lugares o establecimientos afectos a las Fuerzas Armadas y Guardia Civil.
- Finalmente, destaca el Título V del Libro Segundo (artículos 81 a 85), bajo la rúbrica «Delitos contra el patrimonio en el ámbito militar», cuyos preceptos, aunque en principio orientados a la tutela de los recursos económicos y bienes mobiliarios de la defensa, también podrían desplegar cierta protección indirecta sobre el patrimonio inmobiliario.

## 6.2. PROTECCIÓN EN VÍA DISCIPLINARIA<sup>99</sup>

La protección reforzada de los bienes inmuebles adscritos a la defensa nacional también yace en las normas reguladoras del régimen disciplinario militar. Al igual que el régimen disciplinario previsto con carácter general para los funcionarios públicos prevé algunas faltas dirigidas a la protección de los bienes pertenecientes al patrimonio público<sup>100</sup>, el régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas tipifica ciertas faltas orientadas, directa o indirectamente, a la protección del patrimonio adscrito a la defensa nacional. Ha de tenerse en consideración que la disciplina se configura, junto con la jerarquía y la unidad, como uno de los pilares en los que descansa la organización de las Fuerzas Armadas<sup>101</sup>. En este

<sup>99</sup> Romero Lucas, I. M. (2016). *Manual de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas*. Ministerio de Defensa, Tribunal Militar Central, p. 11.

<sup>100</sup> Podría citarse el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, cuyo artículo 7, apartado f), sanciona como falta grave el «Causar daños graves en los locales [...] de los servicios».

<sup>101</sup> La exposición de motivos de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, dispone: «La organización de las Fuerzas Armadas, integradas en el Ministerio de Defensa, responde a los principios de jerarquía, disciplina, unidad y eficacia».

sentido, el régimen disciplinario militar, reverso de los más esenciales códigos conductuales de las Fuerzas Armadas<sup>102</sup> e instrumento legal a través del cual se garantiza su observancia, contempla sanciones más gravosas para aquellos servidores públicos sometidos al estricto régimen castrense que las previstas genéricamente para los restantes empleados públicos. Un claro ejemplo de lo anteriormente señalado lo encontramos en la subsistencia de la sanción de arresto, que supone la genuina privación de libertad del sancionado mediante su ingreso en un establecimiento disciplinario militar<sup>103</sup>.

Sobre las específicas faltas disciplinarias que, para la protección directa o indirecta de los inmuebles de la defensa, prevé la vigente Ley Orgánica 8/2014, de 4 de diciembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas (en adelante, LORDFAS), debemos destacar las siguientes:

- El artículo 6.32 de la LORDFAS contempla como falta leve «Los daños leves en las cosas y la sustracción de escasa cuantía realizados en instalaciones militares, buques, aeronaves o campamentos, o durante ejercicios u operaciones o en acto de servicio», admitiendo la doctrina que el subtipo consistente en ocasionar «daños leves en las cosas» incluye todo tipo de bienes, muebles o inmuebles<sup>104</sup>.
- El artículo 7.37 de la LORDFAS tipifica como falta grave «Emplear para usos particulares medios o recursos de carácter oficial o facilitarlos a un tercero», pudiendo admitirse que dentro de tales recursos se encuentran incluidos los inmobiliarios propios de la defensa nacional.

### 6.3. LAS ZONAS E INSTALACIONES DE INTERÉS PARA LA DEFENSA NACIONAL

La normativa vigente sobre zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional, es otro de los factores que refuerzan el régimen de protección de los inmuebles del ramo de la defensa, toda vez que, como veremos,

---

<sup>102</sup> Entre los que destacan las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, aprobadas por Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero.

<sup>103</sup> La existencia de esta sanción se justifica en nuestro ordenamiento en el artículo 25.3 de la Constitución española, con una formulación de carácter negativo —la Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad—, resultando respetuosa con el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1977, ratificado el 4 de octubre de 1979, por virtud de la reserva que España hizo a los artículos 5 y 6.

<sup>104</sup> Romero Lucas, I. M. (2016). *Manual de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas*. Ministerio de Defensa, Tribunal Militar Central, pp. 133-134.

la misma impone relevantes limitaciones a la propiedad privada colindante a tales inmuebles. El fundamento de las limitaciones que regula la Ley de zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional encuentra su precedente legal más directo en el artículo 589 del Código Civil<sup>105</sup>, que dispone: «No se podrá edificar ni hacer plantaciones cerca de las plazas fuertes o fortalezas sin sujetarse a las condiciones exigidas por las leyes, ordenanzas y reglamentos particulares de la materia». Estas condiciones se hallan, en esencia, en la vigente Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional, aplicable no solo a «plazas fuertes y fortalezas», como cita el Código Civil, sino con carácter general y debido al creciente desarrollo militar, a todos los inmuebles afectados al interés público de la defensa nacional. Para Manresa<sup>106</sup>, un dato importante a destacar es que una ley tan esencialmente liberal como el Código Civil no dude en admitir «condiciones» sobre la propiedad privada con el objetivo de garantizar la recta satisfacción de los intereses de la defensa nacional. Condiciones que, además, pueden establecerse no solo mediante leyes, sino también mediante «ordenanzas y reglamentos particulares de la materia».

La Ley de zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional está sujeta a dos objetivos esenciales y directos. Por un lado, la tutela de un interés jurídico que nuestro ordenamiento considera prevalente, como es la defensa nacional y, por otro, la garantía de la seguridad de las personas y de las construcciones o plantaciones que pueden verse afectadas por su proximidad a instalaciones militares o instalaciones civiles declaradas de interés militar<sup>107</sup>. Sumado a ello, podría afirmarse que la legislación de zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional despliega cierta protección, aun cuando sea indirecta, sobre los inmuebles del ramo de la defensa, pues las limitaciones que contempla dicha normativa sin duda protegen a los mismos de ataques, atentados, degradaciones, usurpaciones, ocupaciones privadas u otras actividades ilegítimas.

---

<sup>105</sup> Fernández-Piñeyro y Hernández, E. (1995). *Régimen jurídico de los bienes inmuebles militares. (Estudio jurídico-administrativo de los inmuebles gestionados por el Ministerio de Defensa: su adquisición y enajenación. Sus efectos en la propiedad privada colindante y su relación con las leyes sectoriales sobre urbanismo, medioambiente, costas y puertos)*. Madrid, Libro monográfico coeditado por Marcial Pons y el Ministerio de Defensa, p. 202.

<sup>106</sup> Manresa y Navarro. (1972). *Comentarios al Código Civil español*, 7ª ed. Madrid. Edición Reus, S. A. Madrid. Tomo 4, artículo 589, p. 992.

<sup>107</sup> López Feira, A. (2017). Urbanismo y zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional. *Revista General de Derecho Administrativo*, 46.

Podría afirmarse que el primer y más relevante mecanismo por el cual la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional, desarrolla su protección mediata o refleja respecto del patrimonio inmobiliario de la defensa, lo constituyen las denominadas «zonas de seguridad». Estas, como precisa el artículo tercero de la Ley, son aquellas situadas alrededor de instalaciones militares, o de instalaciones civiles declaradas de interés militar y que quedan sometidas a las limitaciones que por dicha Ley se establecen en orden a asegurar la actuación eficaz de los medios disponibles por tales instalaciones, así como para dotarlas del aislamiento conveniente a efectos de garantizar su seguridad y, en su caso, la de las propiedades próximas. Las zonas de seguridad de instalaciones militares se regulan en el Capítulo II de la Ley de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional (artículos 7 a 15). En atención a las finalidades que establece su artículo 7, en estas zonas puede distinguirse entre la «zona próxima» y la «zona lejana». Aunque esta diferenciación en la práctica no resulte imprescindible<sup>108</sup>, podría precisarse que en la zona próxima de las instalaciones militares, con una anchura, como norma general, de 300 metros, no pueden realizarse, si no es con autorización del Ministerio de Defensa, «obras, trabajos, instalaciones y actividades de clase alguna». Este régimen pone de manifiesto la existencia de restricciones administrativas a la propiedad privada que inciden en la defensa del patrimonio inmobiliario militar, aun cuando sea, como indicábamos previamente, indirecta, mediata o refleja, pues el hecho de que no puedan realizarse ciertas obras o actividades sin autorización sin duda constituye una forma más de tutela de los inmuebles de titularidad pública que se encuentran adscritos a las necesidades de la defensa nacional.

Junto a las zonas de seguridad, la Ley 8/1975 regula las denominadas «zonas de interés para la defensa nacional» y las «zonas de acceso restringido a la propiedad por parte de extranjeros». En estos casos, la protección que se ejerce sobre los inmuebles adscritos a la defensa es más difusa que en el caso de las zonas de seguridad. Especialmente en el caso de las zonas de acceso restringido a la propiedad por parte de extranjeros, que se refieren a aquellas en las que, por Real Decreto del Consejo de Ministros, la extensión total de los bienes inmuebles pertenecientes en propiedad —o gravados con derechos reales— a personas físicas o jurídicas extranjeras,

---

<sup>108</sup> Así se desprende de la fórmula empleada por el propio artículo 7 de la Ley, que dispone: «se podrá establecer la distinción entre «Zona próxima y Zona lejana».

en una zona o superficie predeterminada reglamentariamente, no puede exceder del 15 %<sup>109</sup>.

En lo tocante a esta materia, ha de traerse a colación el régimen sancionador previsto por la Ley de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional, integrado en las disposiciones comunes de su Capítulo IV (del que abarca los artículos 29 a 31) y sobre el que se ha pronunciado recientemente la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en sentencia de 17 de febrero de 2022. Al respecto, se ha señalado que este régimen sancionador, al no establecer correspondencia con las conductas tipificadas como infracción, dejando a la discrecionalidad judicial o administrativa esa correspondencia, vulnera lo previsto en el artículo 25.1 de la Constitución<sup>110</sup>, es decir, resulta contrario a la garantía material del principio de legalidad en cuanto no permite predecir con suficiente grado de certeza el tipo y el grado de sanción determinado del que pueda hacerse merecedor quien cometa una infracción. Efectivamente, el régimen sancionador de la Ley de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional, al tipificar las conductas constitutivas de infracción en su artículo 29, no las clasifica en leves, graves y muy graves, como exige actualmente el principio de tipicidad recogido en el artículo 27 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del sector público y, por otro lado, el cuadro de sanciones que contempla el artículo 30, no establece un sistema de graduación de las sanciones en atención a la gravedad de las infracciones, sino que establece una horquilla máxima en función de la competencia del órgano sancionador, la cual puede ser libre y discrecionalmente recorrida por este al escoger la intensidad de la reprensión punitiva.

No obstante lo anterior, dejando de un lado el hecho de que la anterior doctrina impide a la Administración militar imponer sanciones pecuniarias

---

<sup>109</sup> En este sentido, el Capítulo III de la Ley de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional (artículos 16 a 27). El artículo 16 establece, a efectos del cómputo del porcentaje indicado, que «[...] no se incluirá [...] la superficie ocupada por los actuales núcleos urbanos de poblaciones no fronterizas o sus zonas urbanizadas o de ensanche actuales y las futuras, siempre que consten en planes aprobados conforme a lo establecido en la legislación urbanística [...]».

<sup>110</sup> Declaración que se supone, por imperativo de la Disposición Derogatoria de la Constitución, según la cual «quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en esta Constitución», su derogación, pues como expresó el Tribunal Constitucional en Sentencia de 2 de febrero de 1981 «la peculiaridad de las leyes preconstitucionales consiste en que la Constitución es una ley superior (criterio jerárquico) y posterior (criterio temporal). Y la coincidencia de este doble criterio da lugar, de una parte, a la inconstitucionalidad sobrevenida y consiguiente invalidez de las que se opongan a la Constitución, y de otra, a su pérdida de vigencia a partir de la misma para regular situaciones futuras, es decir, a su derogación».

a aquellos que infrinjan las disposiciones prohibitivas o limitativas que se contengan en la Ley y sus normas de desarrollo, al menos mientras la misma no sea reformada en adecuación del principio de legalidad en su vertiente de *lex certa*, lo cierto es que la reglamentación de las zonas de interés para la defensa nacional, por un lado, y las zonas de acceso restringido a la propiedad por parte de extranjeros, por otro, continúa brindando protección a los inmuebles del ramo de la defensa. Como se afirmó con carácter previo, la pervivencia y el reconocimiento de estas limitaciones administrativas suponen dotar a los inmuebles de la defensa nacional de un plus de protección frente a toda clase de ataques, atentados, degradaciones, usurpaciones, ocupaciones privadas u otras actividades ilegítimas. Lo mismo sucede con las zonas de seguridad, en las que las limitaciones incluso alcanzan, como se ha visto, la exigibilidad de obtener autorizaciones para la realización de obras o construcciones en zonas próximas a inmuebles militares. Por todo ello y a pesar de que deba reconocerse que la protección mencionada se despliega de forma indirecta, la normativa sobre zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional se constituye como otro de los factores que, junto con ciertos tipos penales y disciplinarios, refuerza la protección del patrimonio inmobiliario del ramo de la defensa.

## 7. CONCLUSIONES

A continuación se exponen las conclusiones obtenidas del presente estudio ligadas con los apartados de los cuales se han extraído.

1. Los específicos cometidos asignados al Ministerio de Defensa, concretados en las altas funciones encomendadas por el artículo 8 de la Constitución española a las Fuerzas Armadas, han determinado la configuración de un conjunto de especialidades en la gestión, administración y protección del patrimonio inmobiliario del ramo de la defensa (apartado 2).
2. El examen histórico de las especialidades aplicables a los bienes inmuebles del ramo de la defensa, muestra un sistema de autofinanciación mediante el cual el producto de los bienes afectados al ramo de la Defensa debía invertirse en el propio ramo de la Defensa como si estos configurasen un subpatrimonio autónomo dentro del patrimonio general del Estado. Este sistema de autofinanciación, opuesto a los principios de unidad de caja y de unidad del Patrimonio del Estado, siempre ha revestido de una nota de provisionalidad. Incluso a día de hoy este régimen parece llamado a extinguirse, aunque la

última prórroga del mismo fue concedida, por vía de reforma de la LPAAPP, en 2017.

3. Los bienes inmuebles del ramo de la defensa comprenden, además de los bienes inmuebles militares, es decir, de aquellos vinculados directa o indirectamente a la defensa nacional, todos los bienes inmuebles de titularidad del Ministerio de Defensa y de sus organismos dependientes con carácter general. Ello permite que, al tratar el patrimonio inmobiliario del ramo de la defensa, pueda hablarse de cierta dispersión en cuanto a su titularidad. En efecto, determinados bienes inmuebles del ramo de la defensa se encuentran bajo la gestión y administración de entidades pertenecientes al sector público institucional. Así sucede, en concreto, con el Centro Nacional de Inteligencia (CNI), el Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa (INVIED) y el Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial «Esteban Terradas» (INTA). Se habla de «cierta dispersión» puesto que la diseminación de los bienes inmuebles de la defensa en los organismos dependientes del Ministerio de Defensa es, en ocasiones, más aparente que real, pues los inmuebles de estos organismos instrumentales no son siempre bienes propios de su titularidad, sino que con frecuencia se trata de bienes adscritos a la administración matriz (apartado 3).
4. La amplia cantidad y variedad de inmuebles de los que son titulares el Ministerio de Defensa y sus organismos públicos permiten establecer multitud de criterios de clasificación. Sin duda, el más relevante es el establecido por la LPAAPP para diferenciar los bienes demaniales de los patrimoniales. No obstante, junto a esta elemental y fundamental catalogación, hallamos muchas otras que, aun cuando estén basadas en aspectos de menor relevancia, por sus características o naturaleza dotan a los inmuebles de defensa de ciertas especialidades con respecto de otros pertenecientes al mismo ramo. Entre estas categorías sin duda cabría destacar la de «los bienes inmuebles de la defensa en espacios naturales protegidos» o la de «los inmuebles del ramo de la defensa en la zona marítimo-terrestre» (apartado 3).
5. Las especialidades aplicables al régimen patrimonial de los bienes inmuebles del ramo de la defensa configuran lo que podría denominarse un «régimen jurídico propio», diferenciado de aquel que con carácter general se aplica a los restantes bienes del patrimonio del Estado. No obstante, estas especialidades no son de suficiente calado como para situar el patrimonio de la defensa como un patrimonio separado del correspondiente al Patrimonio del Estado. Es decir, las

especialidades del régimen jurídico propio de los inmuebles de la defensa no son de entidad suficiente como para constituir un régimen especial y autónomo, sino que más bien parecen una suma de singularidades que puntualmente afectan al régimen común o general de los bienes de las Administraciones Públicas (apartado 4).

6. El régimen jurídico propio de los inmuebles de la defensa está caracterizado por: 1) el régimen especial de gestión reconocido por la disposición adicional séptima de la LPAAPP y 2) por la protección reforzada que respectó de los inmuebles de las Fuerzas Armadas ofrecen ciertos tipos penales y disciplinarios, además de la que indirectamente despliega la vigente Ley de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional (apartado 4).
7. Junto a las representativas especialidades previstas para la gestión y protección del patrimonio inmobiliario del ramo de la defensa, hallamos todo un conjunto de singularidades de menor entidad. Nos referimos, fundamentalmente, a las establecidas para la adquisición de bienes vía expropiación o requisa; a las previstas para su afectación y desafectación; así como a las dispuestas para su uso (apartado 4).
8. Respecto a la afectación y desafectación: frente a la regla general por la cual la desafectación de los bienes inmuebles del Patrimonio del Estado corresponde al ministro de Hacienda, previa incoación e instrucción del procedimiento pertinente por la Dirección General del Patrimonio del Estado, en el caso de los bienes inmuebles del ramo de la defensa dicha competencia está atribuida al ministro de Defensa. Para hallar la norma que determina la competencia del ministro de Defensa para la desafectación de los bienes adscritos a su Ministerio deba acudir a una ley multidisciplinar y anterior a la aprobación de la vigente LPAAPP. En concreto, esta previsión normativa la encontramos aislada en el párrafo tercero del artículo 71.5 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que dispone que «el Ministro de Defensa ostenta la facultad para la declaración de desafectación y de alienabilidad de todos los bienes afectados al Ministerio de Defensa» (apartado 4).
9. Otra de las especialidades aplicables a los inmuebles pertenecientes al ramo de la defensa es la relativa a su uso, ya que en torno a los mismos existe, por razones de defensa nacional, una reserva demanial. En efecto, el uso de estos bienes está reservado en exclusiva y de forma permanente a la Administración del Estado. Esta importante reserva se halla implícita en los artículos 339.2.º y 341 del Código

Civil, pero carece de una norma adecuada que la reconozca de forma expresa. La carencia de reconocimiento explícito podría generar conflicto o malestar, pues en definitiva, el hecho de que un inmueble pertenezca al ramo de la defensa no quita que también sea un bien público sobre el que, en principio, cualquier persona podría pensarse con derecho de uso o de acceso (apartado 4).

10. Si algo caracteriza el régimen jurídico propio del patrimonio inmobiliario del ramo de la defensa es su régimen especial de gestión. Esta modalidad de gestión plantea dos objetivos: el primer objetivo consiste en permitir el acceso directo de los bienes, previamente desafectados de la defensa nacional por el secretario de Estado, al mercado inmobiliario; el segundo objetivo, circunscrito a la técnica presupuestaria, es el de eludir el principio de caja única del Estado respecto de los recursos obtenidos mediante dicho acceso, de manera que se asegura el destino de los activos que proporciona ese patrimonio inmobiliario a la financiación de las altas misiones encomendadas por la Constitución a las Fuerzas Armadas. Así las cosas, aunque la realidad es que el Principio de unidad de Patrimonio del Estado consagrado por la LPAAPP nos impida hablar de un patrimonio separado, lo cierto es que este régimen especial de gestión permite al Ministerio de Defensa funcionar de un modo muy similar al mismo, rompiendo el que debiera ser el régimen general por el cual los bienes se afectan o adscriben a un Departamento u Organismo Público, retornando a la masa común del Patrimonio del Estado cuando aquellos no son ya necesarios para el cumplimiento de los fines o funciones que justificaron la afectación o adscripción. Este sistema de «autofinanciación» siempre ha revestido de una nota de provisionalidad, quedando sujeto a un periodo de vigencia concreto. A pesar de ello, las continuas y sucesivas prórrogas de este régimen especial, justificadas, fundamentalmente, en su enorme eficacia y flexibilidad, han supuesto lo que parece una definitiva consolidación (apartado 5).
11. El patrimonio de la defensa goza de la misma protección jurídica que tienen los demás bienes pertenecientes al Patrimonio del Estado, pero a ella se le añade otra que le es propia y específica, justificada en la necesidad de «garantizar la seguridad y la plena operatividad de las Fuerzas Armadas, así como la seguridad de las personas y los bienes públicos o privados colindantes con sus instalaciones». Esta protección propia o específica permite hablar, a mi juicio, de una protección reforzada. En concreto, son tres los factores que refuerzan la protección de los bienes inmuebles de la defensa: (1) protección

penal, (2) protección disciplinaria y (3) protección indirecta ofrecida por la Ley de zonas e instalaciones de interés de la Defensa Nacional (apartado 6).

## 8. BIBLIOGRAFÍA

- Chinchilla Marín, C. (2004). *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*. Thomson-Civitas.
- De León Villalba, F. J. et al. (2017). *El Código Penal Militar de 2015. Reflexiones y comentarios*. Tirant Lo Blanch.
- Fernández-Piñeyro y Hernández, E. (1995). *Régimen jurídico de los bienes inmuebles militares. (Estudio jurídico-administrativo de los inmuebles gestionados por el Ministerio de Defensa: su adquisición y enajenación. Sus efectos en la propiedad privada colindante y su relación con las leyes sectoriales sobre urbanismo, medioambiente, costas y puertos)*. Madrid. Libro monográfico coeditado por Marcial Pons y el Ministerio de Defensa.
- Franco García, M. Á. (2015). Los espacios naturales protegidos y la defensa nacional: posibilidades de armonización de los intereses concurrentes. *Revista Actualidad Jurídica Ambiental*, pp. 1-22.
- González García, J. V. y Agoués Mendizábal, C. (2015). *Derecho de los bienes públicos*. 3.<sup>a</sup> ed. Tirant lo Blanch.
- López Feira, A. (2017). Urbanismo y zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional. *Revista General de Derecho Administrativo*, 46.
- Martín Rebollo, L. (2021). *Leyes Administrativas*. 27.<sup>a</sup> ed. Thomson Reuters Aranzadi.
- Morrillo-Velarde Pérez, J. I. (2000). El destino de los inmuebles desafectados de la Defensa Nacional. *Revista española de derecho militar*, 76, pp. 13-29.
- Mozo Seoane, A. (1994). La coordinación de la Defensa Nacional con las competencias sobre ordenación del territorio y urbanismo. *Revista española de Derecho militar*, 64, pp. 13-40.
- Palomar Olmeda, A. y Parejo Alfonso, L. (2013). *Derecho de los bienes públicos*. Aranzadi Thomson Reuters. Tomo 2.
- Puerta Seguido, F. et al. (2019). *La expropiación forzosa. Teoría y práctica de la institución. Tratados, Comentarios y Practicas Procesales*. Tirant lo Blanch.

- Rodríguez-Villasante y Prieto, J. L. (1987). El derecho urbanístico militar, gestión y protección de los recursos inmobiliarios de la defensa nacional. *Revista española de Derecho militar*, 44-50, pp. 11-57.
- Ruiz Manteca, R. (2003). El urbanismo y la legislación de defensa. *Revista española de derecho militar*, 82, pp. 77-114.
- AA. VV. (2016). *Manual de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas*. Ministerio de Defensa, Tribunal Militar Central.
- Vida Fernández, J. (2013). *Los bienes de la defensa nacional*. Aranzadi Thomson Reuters. Tomo 2, pp. 217-293.