

**COMENTARIOS Y OBSERVACIONES SOBRE LA NUEVA
LEGISLACION QUE REGULA LAS ZONAS E INSTALACIONES
DE INTERES PARA LA DEFENSA NACIONAL
(LEY 8/75 Y DECRETO 689/78)**

Federico HERRAEZ GOMEZ
Comandante Auditor de la Armada

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Con carácter previo al estudio de la nueva legislación que regula las zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional, resulta necesario realizar un examen (siquiera sea somero) acerca de su justificación y posición, dentro del plano del Derecho Administrativo.

Como claramente se desprende del enunciado del tema, el objeto a regular será la posibilidad de que, en aras a un interés superior —en este caso la Defensa Nacional— puedan establecerse prohibiciones o limitaciones en aquellos derechos individuales cuyo ejercicio pudiera interferir o limitar de alguna manera, la efectividad y operatividad de dicha defensa.

Es opinión muy extendida hoy que la Defensa Nacional constituye un servicio público: en este sentido se manifiestan Duguit, Jeze, Bonnard, etc., así como la totalidad de los tratadistas españoles. Este servicio público de defensa exige, para la seguridad del Estado, una organización política contra los peligros que puedan amenazar la existencia de la sociedad en cuya organización habrán de cooperar (de una forma u otra y en mayor o menor grado) las personas y las cosas privadas. Respecto a las primeras, podríamos señalar como formas de cooperación (en el aspecto castrense que estudiamos) el servicio militar, prestaciones voluntarias compensadas o no, etc. En lo referente a las cosas, en muchas ocasiones la Administración precisa servirse de los bienes de los particulares ya sea total, ya sea parcialmen-

te: expropiación forzosa, ocupación temporal, requisas y limitaciones, servidumbres, que van a ser objeto de nuestro estudio.

Ciñéndonos a este último supuesto, se trata de regular la posibilidad de que, en aras de un interés superior (la Defensa Nacional) se establezcan limitaciones o prohibiciones en aquellos derechos individuales sobre las cosas —preferentemente inmuebles— cuyo ejercicio pudiera interferir o limitar, de alguna manera, la efectividad y operatividad del servicio público constituido por dicha Defensa Nacional.

En muchas ocasiones estas limitaciones vienen indicadas no sólo por el servicio público de la Defensa Nacional, sino que además cumplen otros fines sociales coincidentes con aquél: zona marítimo-terrestre, servidumbres aéreas, de costas y fronteras, etc. En estos casos (y con un matiz cada vez más diferenciado del ámbito castrense, con el cual coinciden parcialmente y del cual históricamente dimanaban) el acceso de los particulares a los bienes de dominio público y las limitaciones impuestas a algunos de ellos para que todos los administrados puedan ejercer determinados derechos y facilitar ciertas tareas (salvamento, por ejemplo), han sido regulados precisamente a partir de un interés castrense, cual es el de facilitar de alguna manera la defensa de la nación.

Históricamente, en efecto, este interés de defensa ostentaba un carácter castrense mucho más amplio. Así, todas las limitaciones o restricciones existentes en las personas o cosas de esa colectividad eran limitaciones u obligaciones de carácter militar. Precisamente ese matiz castrense se va desgajando, a través del tiempo y a medida que avanza la civilización, en las diversas facetas sociales: aún hoy día la Administración Militar en su rama de la Armada, por ejemplo, tiene acusadas funciones sobre la navegación por mar y sobre las servidumbres marítimas de que hablábamos antes, pero ya concurrentes (aunque a veces confundidas) con la administración civil.

II. ANTECEDENTES HISTORICOS

La propia legislación actual (Disposición Final 3.ª, punto 2.º del Reglamento) en su amplia tabla derogatoria nos hace, en realidad, una enumeración cronológica de las numerosas y dispersas disposiciones que, desde las Ordenanzas Militares de Carlos III, han regulado esta materia. De dicho precepto podríamos deducir también que la legislación anterior estaba dividida en diversos conceptos que han quedado por fin englobados en la actual normativa.

Será útil, para una mejor comprensión de los términos empleados actualmente, una visión somera y aclarativa de los utilizados desde la normativa antes señalada, la que podemos considerar como punto de partida legal del tema que nos ocupa.

1. Zonas polémicas

Se denominaban así a extensiones de terreno, más o menos variables, situadas alrededor de plazas fuertes y puntos fortificados, en los que no podían llevarse a cabo obras determinadas. Otro tipo de obras, habrían de ser autorizadas con el consentimiento del ramo de guerra: todo ello con el fin de que dichas obras no influyeran en las condiciones defensivas de aquellas plazas o puntos.

Entendemos que en la legislación actual han sido encuadradas dentro de las categorías primera, cuarta y quinta de las zonas de seguridad.

Generalmente, cuanto más cercanos eran a la plaza los inmuebles, mayores eran las restricciones impuestas (extremo éste plasmado hoy en la diferenciación entre zona próxima y zona lejana).

La legislación sobre esta materia estaba recogida, principalmente, por el Decreto de 14 de diciembre de 1916 y el de 15 de febrero de 1933, así como —en cuanto a la delimitación de las mismas— por los de 13 de febrero de 1936.

De destacar al respecto es la Orden de 6 de marzo de 1974 referente a obras militares (edificios, instalaciones) para proyectos de acuartelamiento permanentes del Ejército, que los dividía en tres partes (punto 1-3): acuartelamiento propiamente dicho, campo de instrucción en orden abierto y campo de tiro para armas individuales.

Ya en el apartado c) del punto 3-2 se especifica que «por razones de aislamiento es necesario establecer unas distancias mínimas entre la parcela del acuartelamiento y los núcleos de población concentrada. Para ello hay que tener en cuenta la probable expansión urbanística y zonas urbanizables de dichos núcleos de población en un plazo mínimo de 50 años».

Más concretamente, en el punto 5-1 se crea la zona de seguridad inmediata, la próxima y la lejana. El concepto y finalidad de cada una de ellas lo encontramos en los puntos 5-2, 5-3 y 5-4 respectivamente, determinándose que la zona de seguridad inmediata (o de aislamiento) tiene por finalidad evitar que se puedan provocar daños desde el mismo borde de la propiedad militar. Se ubicará dentro del recinto del acuartelamiento, con una profundidad mínima de 15 metros. La finalidad de la zona de

seguridad próxima es la de proporcionar una zona despejada para garantizar la eficacia de las armas de la guardia de prevención y, en consecuencia, la seguridad del Acuartelamiento e instalación militar, evitando que se realicen obras, trabajos, instalaciones o actividades que puedan dificultar la defensa del Acuartelamiento. Su anchura será, por regla general, de 300 metros y en ellas no podrán realizarse obras o trabajos sin autorización previa del Ministerio de Defensa. Por último, la zona lejana de seguridad (no necesaria en todos los casos) tiene por finalidad permitir el buen empleo de las armas o elementos que estén localizados en el Acuartelamiento. Su establecimiento y dimensiones se harán a propuesta de la Junta Regional de Defensa y Armamento.

Como veremos después, esta clasificación no es coincidente con la actual del Reglamento (que solamente recoge la próxima y la lejana), pero tanto por su proximidad cronológica, como por su indudable vigencia y por su condición de antecedente próximo de la legislación estudiada en este trabajo, hemos creído conveniente hacer una mención de ella.

2. *Polígonos de tolerancia*

Eran zonas —dentro de las polémicas— en las que las facultades obtenidas por los dueños de los inmuebles a los que afectaba eran mayores que lo establecido por la norma general: no están recogidos en la legislación actual aunque, eso sí, la extensión de las zonas próxima y lejana son distintas según el establecimiento militar que las determine.

3. *Polígonos de prohibición*

Al contrario que los anteriores, en ellos se limitaban más de lo normal los derechos de los propietarios de los inmuebles en ellos comprendidos, o la zona tenía mayor extensión territorial.

4. *Zonas de aislamiento*

Casi coincidentes con la actual categoría tercera de las zonas de seguridad, se refería a la zona circundante a edificios o almacenamientos peligrosos por su poder explosivo u otras razones. En esta zona, tanto por el interés militar de defensa inmediata, cuanto por el de precaver a los dueños y habitantes de los inmuebles vecinos de los posibles peligros a que pudieran estar sujetos, se establecían limitaciones a la construcción de viviendas y ocupación de las mismas, principalmente.

5. *Zona Militar de costas y fronteras*

Se trata de extensiones más o menos considerables de terreno señaladas a lo largo de todos los límites del territorio peninsular (fronteras y costas) y en todo el insular y territorios del Norte de Africa, con el objeto de impedir la ejecución de obras que pudieran influir en sus condiciones defensivas.

En esta materia hemos de concretar que, si bien han quedado expresamente derogados el Real Decreto de creación de 17 de marzo de 1891 y el de 14 de diciembre de 1916 (dando carácter definitivo al Reglamento del Real Decreto de 1891) entre otras disposiciones, ha quedado expresamente vigente la legislación existente en materia de Expropiación Forzosa por razón de la Defensa Nacional, así como las servidumbres impuestas por la Ley de Costas de 25 de abril de 1969.

Respecto al Decreto sobre Zona Militar de Costas y Fronteras de 15 de febrero de 1933 y demás disposiciones complementarias del mismo, la disposición transitoria tercera del Reglamento especifica que continuarán en vigor hasta la publicación de los Decretos a que se refiere el artículo 5.º, cuyos decretos irán sustituyendo, a medida que se publiquen, a las antedichas disposiciones.

En cuanto a su encuadramiento en la nueva legislación, el Reglamento hace expresa inclusión de estas zonas en las de interés para la Defensa Nacional, exclusivamente (párrafo B de la disposición final 3.ª punto 1.º).

6. *Restricción de adquisiciones por extranjeros*

Estas restricciones o limitaciones tienen su razón de ser —como señala D. Virgilio Peña y Peña— en la lógica presunción de que un extranjero en España, por mucho que realmente haya llegado a amarla, siempre se sentirá más inclinado por su propia patria y, puesto en la circunstancia de rotura de relaciones o de guerra, es muy probable que se vea no sólo inclinado, sino hasta constreñido a hacer lo posible en beneficio de su país.

Por otra parte, una adquisición masiva de territorio por parte de súbditos de otro estado puede significar, de hecho, una ocupación pacífica del suelo nacional (sea realizada o no con miras a una ocupación de otro tipo, por ejemplo, bélico) y es lógico que la mayoría de los países miren con recelo este tipo de operaciones.

De ahí, en nuestra Patria, las limitaciones impuestas a los extranjeros en este sentido, las cuales arrancan del Real Decreto de 27 de septiembre de 1887 donde se especificaba ya que, bajo nin-

gún concepto, se consintiera a los extranjeros tomar datos de terrenos ni ejecutar trabajos sobre él, en las zonas de costas o fronteras.

En el Reglamento de 18 de marzo de 1902 (artículos 45, 46 y 53) se prohibía a los extranjeros ejecutar trabajos en las zonas fronterizas, a excepción de los puramente geodésicos y astronómicos: aún éstos, debían estar autorizados por el Ministerio de la Guerra.

La Ley de 23 de octubre de 1935 y su Reglamento de 28 de febrero de 1936, probablemente sea la disposición más importante en orden a limitar, concretamente, la posibilidad por parte de extranjeros de adquisición de terrenos en determinadas zonas, y probablemente habremos de referirnos a ella en adelante a fin de compararla con la legislación actual, claramente inspirada en ella. Hay que hacer constar que el artículo tercero del citado Reglamento de 1936 queda expresamente vigente y, por lo tanto, sigue correspondiendo al Estado Mayor del Ejército la posibilidad de reducir la extensión adquirible por extranjeros, en las zonas a que se refiere.

Resulta obvio, una vez conocida la estructura de la Ley 9/75 y su Reglamento de 1978, que la regulación de esta materia ha merecido la totalidad de uno de los tres grandes apartados de dicha legislación.

7. Restricciones sobre estudios topográficos

En la legislación anterior (Real Decreto de 27 de septiembre de 1887, aplicable preferentemente a los realizados por extranjeros y Real Orden de 15 de julio de 1889) están encuadrados en el marco de la defensa de costas y fronteras y estas prohibiciones y limitaciones estaban fundamentadas en la posibilidad de que, en caso de guerra, una nación extranjera podría utilizarlos para movimientos de sus tropas y ocupación de posiciones.

La legislación actual no lo encuadra en ninguno de sus tipos, pero se refiere a ellos al determinar cuales sean los requisitos que, para realizar estudios de este tipo en las zonas de interés para la Defensa Nacional, han de cumplirse.

8. Referentes a Servidumbres Radioeléctricas

Dado su carácter técnico relativamente reciente, comprendemos que su estudio histórico arranque de fechas próximas, ya que únicamente cuando su desarrollo técnico y posibilidad de utilización fue incrementándose se estudió y legisló lo necesario a fin de eliminar, en lo posible, las instalaciones de este tipo

(u otro cualquiera) que pudieran interferir las comunicaciones militares que son, en definitiva, las encaminadas y dirigidas exclusivamente a la Defensa Nacional.

En la legislación actual, esta materia ha sido encuadrada en la categoría segunda, dentro de las zonas de seguridad.

Han quedado derogadas dos disposiciones (Decreto de 26 de marzo de 1962 y Orden de 11 de mayo de 1968) sobre zonas de seguridad de estaciones de T. S. H. en Marina.

Y con este breve estudio histórico, creemos haber dejado preparado el tema para poder pasar al estudio y crítica de la legislación actual.

III. DERECHO POSITIVO ACTUAL

1. *Introducción*

La legislación existente en esta materia es muy reciente: tanto que muchos de sus puntos están aún por desarrollar. Esta novedad ha condicionado que hayamos contado con muy escasa bibliografía orientativa de este trabajo, escasa en cantidad, aunque no en calidad, desde luego.

Ya aludimos antes al trabajo presentado en el año 1955 por el entonces Capitán Auditor D. Virgilio Peña y Peña cuya documentación y consideraciones han resultado esenciales para la confección de los tres precedentes apartados. En lo que se refiere al derecho positivo actual hemos contado con el inestimable (y hasta ahora, inédito) del Ilustre Colegio Notarial de Baleares titulado «Exposición sistemática de la legislación sobre zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional, desde el punto de vista notarial»: como su propio título indica, este trabajo está centrado en la óptica de la perspectiva notarial y analiza los aspectos de la nueva legislación casi exclusivamente en lo referente al tercer gran grupo: el de las limitaciones al acceso a la propiedad por parte de extranjeros; en esta parcela del tema, su aportación ha sido tan fundamental como actualizada (10 de marzo de 1979).

Igualmente orientadoras han sido las consideraciones y comentarios formulados por el Coronel Auditor de la Armada D. Arturo Paz-Curbera y López y publicados en la *Revista General de Marina* corespondiente al tomo núm. 195 del mes de octubre de 1978.

2. *Legislación*

La Ley 8/75 de 12 de marzo y su Reglamento de ejecución (Real Decreto núm. 689/78 de 10 de febrero) constituyen hoy un verdadero código sobre la materia en el que se recogen, unifican y actualizan todos los puntos de vista y toda la legislación antes apuntada.

Nuestro propósito al realizar el presente trabajo, ha sido el de desarrollar esta legislación, tratar de establecer conceptos clarificadores que faciliten el uso de la misma y comentar aquellos puntos que, a nuestro juicio, pudieran plantear alguna duda en el momento de su aplicación.

Previamente a su estudio, resulta obligado dejar constancia de que nos parece esta legislación, en general, altamente positiva fundamentalmente por el carácter codificador o aglutinante de la anterior maraña legislativa existente en la materia: todo ello sin perjuicio de las críticas que, a lo largo del presente trabajo, vayan surgiendo a la luz según los comentarios avancen.

3. *Clases de zonas*

Como quiera que no todo el espacio del territorio nacional tiene, a estos efectos, el mismo valor estratégico y como quiera que, consecuentemente, el tratamiento que se le ha de dar y las limitaciones a que ha de quedar sujeto habrán de ser, de alguna manera, distintas, el legislador en su labor recopiladora de la legislación anterior, ya desde el artículo primero lo clasifica en:

- a) Zonas de interés para la Defensa Nacional.
- b) Zonas de seguridad de las instalaciones militares o de las instalaciones civiles declaradas de interés militar.
- c) Zonas de acceso restringido a la propiedad, por parte de extranjeros.

Todo ello sin perjuicio de que esta clasificación lo sea de zonas que pueden ser compatibles entre sí, de tal suerte que una misma extensión de terreno puede «quedar incluida, simultáneamente, en zonas de distinta clase», como especifica dicho precepto.

Asimismo, conviene hacer la puntualización de que estas zonas no se encuentran determinadas a priori (excepción hecha de algunas de las instalaciones militares recogidas en el artículo 8 del Reglamento y de las zonas de acceso restringido a la propiedad por parte de extranjeros) sino que requieren expresa declaración —como tales— y delimitación, por medio de Decreto.

IV. ZONAS DE INTERES PARA LA DEFENSA NACIONAL

1. *Concepto y contenido*

La legislación que estamos contemplando las define diciendo que «se denominan zonas de interés para la Defensa Nacional las extensiones de terreno, mar o espacio aéreo que así se declaren en atención a que constituyan o puedan constituir una base permanente o un apoyo eficaz de las acciones ofensivas o defensivas necesarias para tal fin» (artículo 2).

Hay que hacer constar —valga la aplicación administrativa de un término comúnmente empleado en materia penal— la «tipicidad» contenida en este precepto: toda zona (y solamente ella) que sea declarada como tal por medio de Decreto (aprobado en Consejo de Ministros, a propuesta de la Junta de Defensa Nacional e iniciativa del Ministerio de Defensa) será de interés para la Defensa Nacional.

Es necesario, por tanto, una reglamentación expresa para cada caso que declare y delimite todas y cada una de las zonas clasificadas dentro de este grupo en la que se especificarán, asimismo, las limitaciones y prohibiciones que para ellas se establezcan.

Como norma general, habrán de procurar respetar los intereses, tanto públicos cuanto privados, siempre que sean compatibles con los de la Defensa Nacional. Caso de no ser posible esta aspiración y que las limitaciones o prohibiciones resulten incompatibles con la normal utilización de la finca, los propietarios tendrán derecho a una indemnización conforme a lo dispuesto en la legislación sobre expropiación forzosa y el régimen jurídico de la Administración del Estado.

En el supuesto de que el interés afectado por estas limitaciones o prohibiciones sea, no uno particular, sino una obra o servicio público, será objeto (artículo 90 del Reglamento) «de la adecuada compensación que establezca el Consejo de Ministros».

2. *Tramitación de proyectos y autorizaciones*

Cuando en una zona declarada de interés para la Defensa Nacional se pretendan realizar obras, trabajos o instalaciones que pudieran ser de las afectadas por las limitaciones establecidas para ella, habrá de solicitarse la correspondiente autorización que deberá ajustarse a las normas contenidas en el Capítulo I del Título II del Reglamento.

Las solicitudes mismas, así como las vicisitudes procesales a que habrán de ajustarse, están perfectamente diferenciadas según dicha solicitud provenga de entidades oficiales o de los particulares.

2. a) *Solicitante entidad oficial*

Incluso dentro de este supuesto la legislación distingue según que la entidad oficial solicitante sea un Ministerio, un Organismo Autónomo de la Administración del Estado, una Diputación, Cabildo o Ayuntamiento o, por último, una Entidad Autónoma de la Administración local.

2. a) 1. *Remisión y tramitación del proyecto*

Respecto a la tramitación en sí, es posible que la inclusión de un cuadro sinóptico sirva para dar una visión más clara y esquemática (ver cuadro en pág. 53).

En el esquema anteriormente expuesto se advierte ya el uso de un término ampliamente utilizado en el Reglamento, como es el de la «Autoridad Regional Militar»: sin duda, se refiere a los Capitanes Generales y, en el caso de la Armada, además, al Almirante Jefe de la Jurisdicción Central y al Vicealmirante Comandante General de Canarias, pero como quiera que en otros artículos se emplea, entre otros, el término de «Capitanes Generales», quizás hubiese sido más útil no mezclar los conceptos o, al menos, delimitar claramente qué se entiende por «Autoridad Regional Militar».

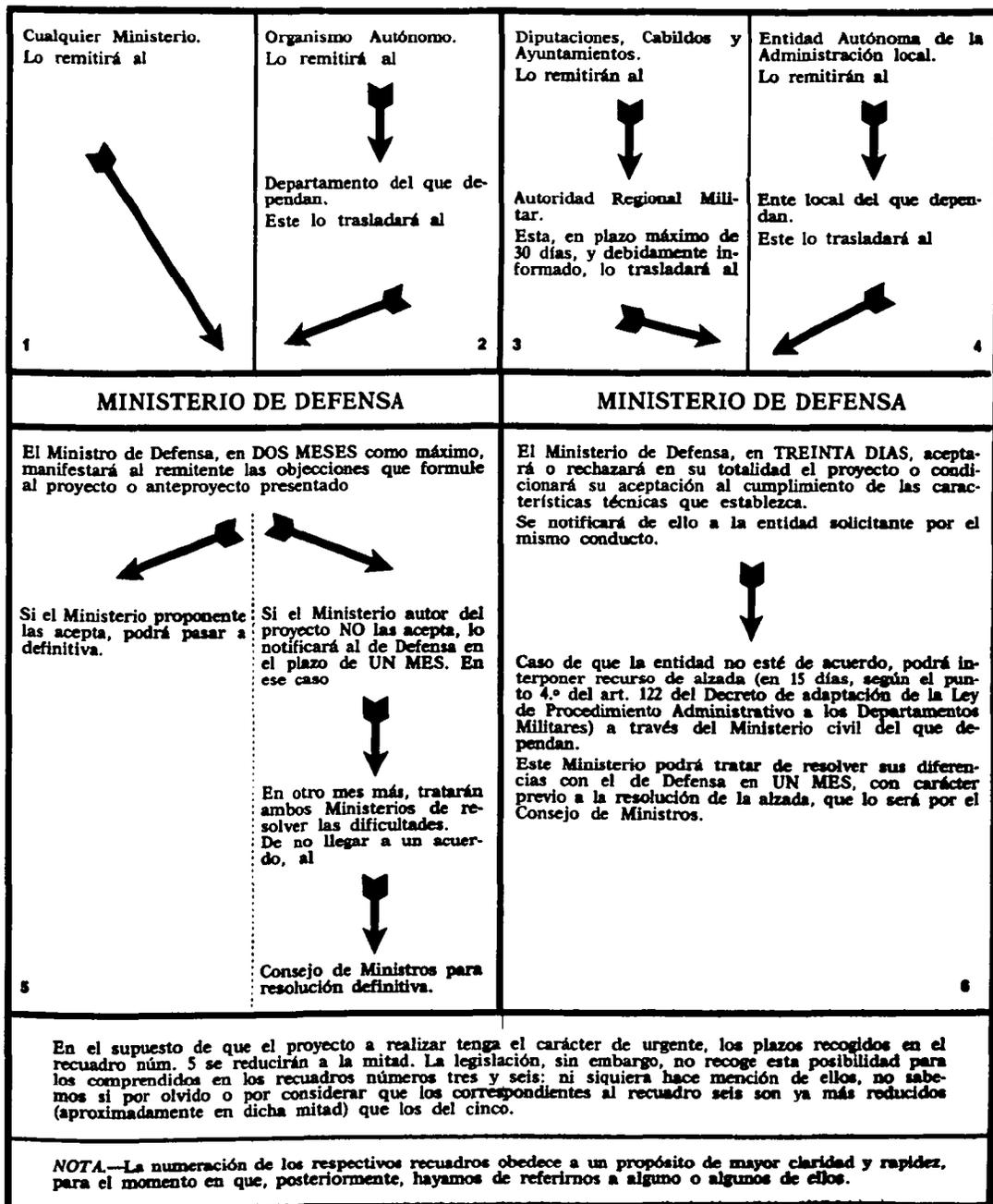
Se observa también que la aprobación de los proyectos corresponde exclusivamente al Ministerio de Defensa (o al Consejo de Ministros, en su caso): no existe la posibilidad en esta materia de delegación alguna.

Un problema previsible en el momento actual (aunque no en el de la promulgación de la legislación que nos ocupa, ya que ésta es anterior a la actual Constitución) puede constituirlo el tratamiento y procedimiento a seguir cuando la entidad solicitante sea un organismo autonómico regional, independiente de la Administración del Estado. Entendemos que la solución podría ser que el Ministerio que representara, en su caso, a estas entidades, lo fuera en su caso, el de las Regiones.

2. a) 2. *Inspección militar*

Concedida la autorización, podrá procederse a la ejecución de las obras o trabajos respectivos pero, como era lógico, se confiere al Ejército afectado la posibilidad (en este caso obligatoriedad, según el punto 1.º del artículo 53) de inspeccionar si, efectivamente, éstos se ajustan al proyecto aprobado. Dicha inspección se hará efectiva:

REMISION Y TRAMITACION DEL PROYECTO



- a) En el momento de comprobación del replanteo (o, si no existiere éste, en el comienzo de tales obras o trabajos).
- b) En el de su recepción provisional.
- c) En su caso (se entiende en el supuesto de que no exista la provisional) en el de la recepción definitiva.

En cualquier caso, y con una antelación de por lo menos DIEZ DIAS a la fecha en que se realizarán los supuestos a), b) o c), los organismos públicos que hemos contemplado como solicitantes o, en su caso, los servicios que por descentralización de funciones sean competentes, deberán ponerlo en conocimiento de la Autoridad Regional del Ejército correspondiente.

Para facilitar dicha inspección y resolver rápidamente las dudas que pudieran presentarse, las Autoridades Regionales militares, por medio de sus respectivas Jefaturas Técnicas u organismos análogos podrán comunicarse directamente con el Jefe del servicio del que dependa la obra o trabajo, quien facilitará los datos y aclaraciones que le fueren solicitados.

Una vez realizada la inspección correspondiente, se levantará acta en la que se harán constar la conformidad o los reparos que se crean convenientes.

Por la parte castrense intervendrá un técnico designado por la «Autoridad Militar» (he aquí otro ejemplo de la profusa nomenclatura utilizada en la presente legislación: entendemos, claro es, que se trata de la Regional).

Cuando las copias de las actas estén en poder tanto de la Autoridad Regional Militar, cuanto del Jefe del Servicio del que dependan las obras o trabajos, en el supuesto de que hayan sido objetados reparos por el técnico designado por la autoridad militar, se abrirá un plazo de DIEZ DIAS durante los cuales, a iniciativa de cualquiera de las partes, se procurará llegar a una solución conciliadora.

El Reglamento no lo aclara, pero suponemos que esto será así cuando la Autoridad Militar apruebe los referidos reparos.

Caso de no llegarse a un acuerdo, en DIEZ DIAS MAS habrán de remitirse copias del acta (e informes técnicos que se crean oportunos) a los respectivos ministerios.

A partir de ese momento, la tramitación a seguir será la recogida en el recuadro quinto del cuadro sinóptico anterior.

2. a) 3. *Concesiones administrativas*

Los departamentos u organismos antes señalados, previamente a resolver sobre solicitudes de concesiones administrativas promovidas por personas físicas o jurídicas particulares relativas

a obras o instalaciones afectadas por las limitaciones de las Zonas de Interés para la Defensa Nacional, también deberán remitir dichas solicitudes al Ministerio de Defensa a efectos de la oportuna autorización: esta solicitud seguirá las mismas vicisitudes procedimentales vistas anteriormente.

2. b) *Solicitante particular*

Cuando las personas físicas o jurídicas privadas pretendan realizar, en una Zona de Interés para la Defensa Nacional, cualquier obra o actividad que resultare afectada por las limitaciones establecidas en los respectivos Decretos de Declaración, deberán solicitar autorización para las mismas, ajustándose al siguiente procedimiento el cual, como en el caso anterior (solicitante entidad oficial) preferimos exponerlo en forma esquemática (ver cuadro en pág. 56).

Para completar el cuadro anterior, diremos que cuando las obras hayan sido terminadas sin reparos, se levantará acta firmada por el titular de la autorización y el personal inspector.

Hay que hacer constar que, según se observa en el precedente desarrollo de esta tramitación, no se posibilita aquí la devolución de la instancia con reparos, para su corrección, verdadera solución intermedia que sí se encuentra contemplada en el caso de que el peticionario sea entidad oficial y que concedería al instanciante la posibilidad de corregir su proyecto: claro es que, posteriormente, en las disposiciones comunes (artículo 69) se regula y recoge la posibilidad de consulta previa a la tramitación antes vista, posibilidad ésta que, si bien no se comprende muy bien su utilidad cuando el peticionario sea entidad oficial, adquiere aquí todo su valor por las circunstancias vistas.

Por otra parte, como se habrá observado, también en esta ocasión se regula la inspección de obras y trabajos a fin de asegurarse (la Administración Militar) que éstas son acordes y consecuentes con los proyectos presentados, de cuyos dos ejemplares uno queda en poder de la Autoridad Regional Militar precisamente para este propósito, en el supuesto de su aprobación.

2. c) *Disposiciones comunes*

Se recogen unas posibilidades o casos especiales, no contemplados antes y cuya regulación afecta por igual tanto al solicitante entidad oficial, cuanto al particular.

El particular dirigirá:

Instancia: acompañada de memoria explicativa y de los planos necesarios. En la memoria se harán constar la naturaleza, características y finalidad de los trabajos. También se hará constar el tiempo probable de duración, número aproximado y categoría profesional del personal a emplear, haciéndose expresa mención, en su caso, de la condición de extranjero de todo o parte de él.

Se presentarán dos ejemplares, irá dirigida al Ministerio de Defensa y se presentará por conducto de la



Autoridad Regional: ésta, en un plazo de DOS MESES, elevará uno de los dos ejemplares de la documentación presentada, con su informe y a través del Jefe del Estado Mayor del Ejército respectivo al



Ministro de Defensa: Este acordará lo que proceda en un plazo de TREINTA DIAS



Concedida la autorización: las obras o trabajos podrán llevarse a cabo.

Los particulares deberán comunicar la fecha de iniciación de los trabajos a la autoridad militar correspondiente, la cual designará inspector o inspectores (no hay plazos) quienes:



Si las obras no se ajustan a las condiciones de la autorización concedida, lo comunicarán inmediatamente a la autoridad que los nombró, especificando las modificaciones introducidas, su importancia y la influencia que pueda tener.



La autoridad militar, visto el informe y convenientemente asesorado, apreciará o no incumplimiento.



Si aprecia incumplimiento lo notificará (con expresión de las presuntas infracciones) al interesado. Puede acordar también la suspensión provisional de las obras o trabajos.



El particular, en el plazo de DIEZ DIAS (siguientes a la notificación), formulará ante la autoridad regional las alegaciones que convengan a su derecho.



Oído el particular —o transcurridos los diez días— la autoridad regional, en un plazo de otros DIEZ DIAS autorizará la continuación de las obras o no. En este caso ordenará o confirmará la suspensión provisional y elevará el expediente (diez días más si hubiere de practicarse alguna prueba) al



MINISTRO DE DEFENSA, quien, en DIEZ DIAS, oirá al interesado. Después resolverá en el plazo de VEINTE DIAS. Puede acordar, incluso, la demolición total o parcial, sin perjuicio de las sanciones a que pudiera haber lugar.

Denegada la autorización: No se contempla esta posibilidad en el reglamento.

No es posible el recurso de alzada ante el Consejo de Ministros (entendemos) toda vez que el Decreto de adaptación de la Ley de Procedimiento Administrativo a los departamentos militares, especifica en el punto 3 de su artículo 122 que únicamente podrá interponerse cuando esté expresamente establecido en una Ley.

Respecto a la posibilidad del recurso contencioso-administrativo, véanse comentarios y nuestra opinión, en páginas posteriores.

2. c) 1. *Trabajos en obras ya existentes o autorizadas y pendientes de realización*

Se distinguen aquí dos supuestos:

- 1.º Caso de ampliación, modificación o demolición.
- 2.º Caso de mera conservación o reparación.

El tratamiento es distinto: mientras que en el caso primero han de ser aprobados estos trabajos en la forma correspondiente antes detallada, en el segundo no es menester autorización (siempre y cuando, claro es, no varíe la disposición ni emplazamiento de la obra o instalación) sin perjuicio, eso sí, de las facultades de vigilancia e inspección militar.

2. c) 2. *Posibilidad de consulta*

El artículo 69 del Reglamento establece que «en todo caso, tanto los organismos oficiales cuanto las personas físicas o jurídicas particulares podrán, con carácter previo a la presentación de proyectos o instancias relativas a obras, trabajos o instalaciones cuya realización esté sujeta a la exigencia de autorización militar, dirigirse en consulta al Ministerio de Defensa para que éste, a los efectos previstos en el artículo 6 y en un plazo máximo de dos meses, formule las observaciones que estime oportunas a fin de que puedan ser tenidas en cuenta en el proyecto que, en su caso, haya de redactarse».

En líneas precedentes de este trabajo ya se ha aludido a la novedad recogida en este artículo. En principio parece muy útil y realmente, como antes apuntábamos, lo es cuando se trata de peticionario particular, ya que esta orientación previa puede significarle la diferencia entre la aprobación o la denegación del proyecto porque, como se ha visto, en este caso no existe procedimiento o trámite conciliador o rectificador.

Sin embargo, para el supuesto de que el solicitante sea organismo oficial, creemos que esta utilidad puede ser puesta en tela de juicio por la sencilla razón de que significa un alargamiento de los plazos (que serán los de la tramitación normal, más los dos meses de la previa consulta) en aras de una orientación que, en el procedimiento ordinario habrá de ser necesariamente dada cuando el Ministerio de Defensa decida, ya que en caso de que formule objeciones no significan una denegación de la solicitud, sino precisamente una orientación ya que, de acomodarse a ellas el solicitante, la obra o trabajo será aprobada posteriormente.

En definitiva: cuando el particular formula su petición, el Ministerio de Defensa resuelve aprobando o denegando, mientras que si es un organismo público la resolución ministerial aprobará, objetará o denegará: es esa posibilidad intermedia de poner objeciones o condiciones (en definitiva, orientaciones, puesto que el expediente vuelve al solicitante para su reconsideración) la que nos induce a pensar en la inutilidad, en este caso, de la consulta previa que, por otra parte, alarga en dos meses la tramitación normal porque además, el hecho de haber acudido a esta vía consultiva no imposibilita a la Administración Militar para, en su momento, oponer objeciones a pesar de todo.

Desde luego, lo lógico es pensar que si se han seguido las orientaciones de la consulta no habrá luego reparos que oponer, pero pensemos que las circunstancias pueden haber cambiado, pensemos en un error de apreciación, etc. En este caso, el organismo oficial solicitante seguramente hubiera preferido que las objeciones (u orientaciones) le hubieran sido expuestas definitivamente y en su totalidad, en el momento procesal oportuno con lo que hubiera adelantado en dos meses la posible futura autorización.

2. c) 3. *Trabajos topográficos, reconocimientos o toma de datos*

Al hacer el estudio histórico, ya vimos que este tipo de operaciones han sido mirados siempre con prevención, por la posibilidad que supone de que una nación extranjera los pueda utilizar para su provecho.

Así resulta que, si bien estos trabajos están permitidos en las Zonas de Interés para la Defensa Nacional, sin embargo, requieren dos requisitos:

1.º Que quien lo realice sea personal militar o funcionario al servicio de la Administración Pública y

2.º Que venga provisto de la orden del Jefe de la dependencia o servicio (civil o militar) de que se trate, quien deberá notificarlo (previamente a su realización, se entiende) a la Autoridad Militar Jurisdiccional. En dicha orden habrán de figurar: los nombres y cargos de las personas designadas para realizar la misión, objeto de la misma y zonas y fechas aproximadas de actuación.

A las Fuerzas de Orden Público y a los militares a quienes está encomendada la vigilancia de estas disposiciones, confiere el artículo 72 la facultad de impedir los trabajos de este tipo cuando no se cumplan los anteriores requisitos o cuando lo pretenden llevar a cabo particulares no autorizados al efecto.

2. c) 4. *Vigilancia e inspección*

En el artículo 71 del Reglamento se establece un procedimiento paralelo (y distinto) al regulado, en cada caso, en los dos supuestos antes contemplados, para la inspección y vigilancia de los trabajos u obras.

Del punto 3.º del artículo 71 se desprende que el presente apartado abarcará tanto a las obras y trabajos no autorizados, cuanto a los realizados con infracción de la autorización. No se entiende la inclusión de este segundo supuesto, ya que se presta a confusión con las dos posibilidades de inspección antes analizadas.

Resulta también incongruente con el punto 2.º de dicho artículo, que solamente se refiere a «toda obra o trabajo que se realice sin autorización, cuando ésta sea necesaria», circunstancia ésta totalmente distinta a la de trabajos realizados con infracción de la autorización concedida cuyo supuesto, insistimos, no debía ser objeto de estas disposiciones generales toda vez que ya han sido tratadas minuciosamente por separado (según que el peticionario sea entidad oficial o particular), y además, de una forma distinta.

Respecto al procedimiento de vigilancia e inspección en sí, regulado en estas disposiciones generales consiste en que:

a) Las Fuerzas Militares, las de Orden Público, los agentes de la Autoridad y los funcionarios (civiles o militares) a quienes compete, darán cuenta a sus superiores de cualquier anomalía.

b) Estos superiores lo trasladarán a la Autoridad Militar (se entiende local, según comentábamos anteriormente) y ésta, a su vez, a la Regional Militar.

c) La Autoridad Regional Militar ordenará la suspensión (caso de ser necesario) de toda obra o trabajo que se realice o se haya realizado sin autorización.

d) Lo pondrá en conocimiento inmediato (no se especifica plazo) del Ministerio de Defensa, quien recabará los datos que estime oportunos y dará audiencia al interesado en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince.

e) El Ministro de Defensa, en otro plazo igual (no menos de diez días ni más de quince) resolverá.

f) Esta resolución acordará: 1.º El restablecimiento de la situación anterior o 2.º La iniciación del expediente de autorización.

Independientemente de las dos posibilidades anteriores podrá incoarse en su caso, el procedimiento sancionador a que hubiere lugar.

Cuando la resolución ministerial implique el restablecimiento de la situación anterior a la obra o trabajo, sólo cabrá la posibilidad de interposición del recurso contencioso administrativo (posibilidad ésta recogida expresamente en el apartado tercero del citado artículo 31), pero en el caso de que se trate de obras o servicios públicos, la resolución definitiva no corresponderá al Ministro de Defensa, sino al Consejo de Ministros: para este supuesto la Ley no contempla específicamente el recurso contencioso administrativo, como lo hace en el anterior.

3. *Observaciones y comentarios*

De lo anteriormente expuesto merece la pena, a nuestro juicio, detenernos en dos cuestiones:

3. a) *Autoridad militar*

Respecto al empleo del término «autoridad militar», observamos que en este caso se contempla y regula el protagonismo de una autoridad militar, evidentemente distinta a la autoridad regional militar (por más que la legislación, en otros supuestos, confunda e identifique estos dos términos o expresiones): creemos que en el caso concreto contemplado resulta clara la intención del legislador de referirse a las autoridades militares locales (Gobiernos y Comandancias Militares, Jefes de Sectores Navales y Comandancias Militares de Marina) desde luego, eso sí, equiparándolos a todos en el tratamiento y no especificando cuál sea el obligado a poner directamente en conocimiento de la autoridad regional la anomalía observada: suponemos que cualquiera de las mentadas autoridades militares locales quedan obligadas por igual a la denuncia y posterior traslado a la Autoridad Regional, de la anomalía observada.

Resulta obligado aclarar que el sentido de «autoridad militar» que acabamos de estudiar, se refiere exclusivamente a los anteriores supuestos de vigilancia e inspección en los que, como hemos visto, el sentido de dicho término, resulta sustancialmente distinto del que ostenta en el resto del articulado de la legislación contemplada.

3. b) *Posibilidad de la vía contenciosa*

A propósito de la posibilidad de interposición del recurso contencioso administrativo para el caso concreto previsto en el punto tercero del artículo 71, convendría quizás generalizar y pro-

fundizar un poco más sobre la posibilidad o no de dicho recurso en la presente legislación.

Efectivamente, en los procedimientos generales esquematizados en las páginas 53 y 56, observamos que la resolución última en vía administrativa corresponde al Consejo de Ministros (caso de peticionario entidad oficial) o al Ministro de Defensa (cuando el peticionario es particular) pero no se menciona, ni con carácter general ni particular, la posibilidad del recurso contencioso administrativo. Por tanto, será en el articulado de la Ley correspondiente a la regulación del recurso contencioso administrativo, en la jurisprudencia y en la doctrina, donde habremos de buscar la solución.

Así, en la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de diciembre de 1956 encontramos, en el apartado b) de su artículo 2.º, que se excluye de esta jurisdicción a «las cuestiones que se susciten en relación con los actos políticos del Gobierno, como son los que afectan a la defensa del territorio nacional, relaciones internacionales, de seguridad interior del Estado y mando y organización militar, sin perjuicio de las indemnizaciones que fueren procedentes, cuya determinación sí corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa».

El fundamento de esta normativa legal lo encontramos, según Garrido Falla, en sus orígenes, en la doctrina sentada por la jurisprudencia francesa consistente, como dice Duez, en una prudente reserva del Conseil D'état a la evolución del recurso por exceso de poder: se trata de una especie de concesión al poder ejecutivo para paliar los celos que necesariamente han de producir en éste las crecientes conquistas de la justicia administrativa.

Actualmente, la teoría de que los actos del Gobierno son la manifestación de una función estatal distinta a la administrativa, atraviesa una etapa de crisis.

Hecho este inciso y observando el precepto legal citado, vemos que, como ejemplos de actos políticos del Gobierno se mencionan a «los que afectan a la defensa del territorio nacional».

Desde este punto de vista, toda la legislación que estamos contemplando (excepto, claro es, en lo relativo a las indemnizaciones correspondientes) parece quedar excluida de la posibilidad del recurso contencioso administrativo.

Pero observamos también que no se emplea el término de la legislación anterior (de 1.894) de «actos políticos o del Gobierno», sino que ahora son los actos políticos del Gobierno, es decir, dictados, precisamente, por el Gobierno y como en nuestro Derecho Positivo (como hace notar Garrido Falla) el Gobierno está constituido por el Consejo de Ministros, quiere ello decir,

que sólo los actos de este alto organismo pueden ser excluidos de fiscalización por razón de su conceptualización como actos políticos, pero nunca los actos ministeriales.

En este sentido se manifiesta numerosa jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo: sentencias de 29 de octubre de 1962, de 29 de noviembre de 1963, de 23 de enero de 1967, entre otras.

Ahora bien, del estudio anteriormente desarrollado sobre la tramitación de las autorizaciones, observamos que, mientras que en los supuestos en que el solicitante sea entidad oficial, pone fin a la vía administrativa precisamente el Consejo de Ministros, no ocurre así cuando el peticionario es particular en cuyo caso será el Ministro de Defensa a quien corresponde decidir en última instancia dentro de la vía administrativa. Entendemos entonces, de acuerdo con el último criterio expuesto (la tesis jurisprudencial) que mientras que para el primer supuesto queda eliminada la posibilidad de la vía contencioso-administrativa, en el segundo, sin embargo, resulta perfectamente viable, en principio.

Sin embargo, no podemos perder de vista el hecho de que, en realidad, la presente legislación otorga una gran discrecionalidad a la Administración Militar, y precisamente este dato de discrecionalidad y, por ende de dificultad (o imposibilidad) de adecuación a unas normas más o menos concretas, es la que caracteriza a los actos políticos y los excluye de la fiscalización que significa la posibilidad (por parte de los particulares administrados) del recurso contencioso-administrativo.

En otro orden de cosas, tampoco podemos olvidar que la jurisprudencia de agravios ha sentado la doctrina de que la exclusión de estas materias del recurso contencioso administrativo no puede extenderse más que a impedir que se impugne la sanción, pero no podrá evitar que se fuerce a la Administración —por medio del recurso de agravio— a cumplir con las formalidades establecidas y a actuar en aspectos en que ya no puede moverse discrecionalmente.

Resumiendo, y para dar nuestra opinión en este tema, diremos que en cuanto a la posibilidad o no de la interposición del recurso contencioso administrativo, habremos de distinguir los siguientes supuestos:

1.º Cuando el oponente de la Administración Militar sea una entidad oficial:

En este caso entendemos que no cabe la posibilidad de interposición de este recurso, pues ya hemos visto que quien pone fin a la vía administrativa es, precisamente, el Consejo de Ministros por lo que, tanto ateniéndonos a la letra de la Ley reguladora de dicho recurso (se trata de materia que afecta a la defensa del territorio nacional) cuanto a la doctrina sentada por

la jurisprudencia (además son actos del Gobierno, ya que han sido adoptados por el Consejo de Ministros) creemos que se fundamenta la negativa expuesta.

2.º Caso de que el solicitante sea particular:

Creemos que es posible la interposición de dicho recurso, y ello en base a la doctrina sentada por la jurisprudencia y ampliamente expuesta aquí, ya que quien pone fin a la vía administrativa, es el Ministro de Defensa.

Sin embargo, como antes apuntábamos, hemos de hacer la observación de que, dado el carácter de discrecionalidad que la Ley confiere a la Administración Militar en esta materia, el recurso, aunque viable en cuanto a su interposición, puede resultar inoperante en lo que a resultados positivos para el particular se refiere.

3.º Defectos de forma:

En este supuesto sí que el contencioso-administrativo, por vía del recurso de agravio, resulta adecuado y eficaz.

4.º Por último, en cuanto a las indemnizaciones que pudieran derivarse de la aplicación de la presente legislación, es una materia que entra de lleno en la posibilidad de interposición del referido recurso: no cabe duda alguna, pues tanto el referido artículo 2 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa cuanto el Capítulo I del Título III del Real Decreto de 10 de febrero de 1978, recogen y regulan esta posibilidad.

V. ZONAS DE SEGURIDAD DE LAS INSTALACIONES MILITARES Y DE LAS CIVILES DECLARADAS DE INTERES MILITAR

1. *Concepto*

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

Notemos que la definición es más concisa ya que la correspondiente a las zonas de interés (de cuya ambigüedad ya nos hicimos eco), aunque requiera también la previa declaración ministerial por la que se le confiera o atribuya una de las cinco ca-

tegorías en que se encuentran catalogados este tipo de instalaciones.

Hay que hacer constar que, mientras que en el caso de zonas de interés se trata de extensiones más o menos amplias de espacio (terrestre, marítimo o aéreo) aquí se contemplan zonas o franjas del mismo y, concretamente, las que rodean las instalaciones a que se refiere la definición.

Como norma general, se ha incluido la diferenciación entre zona próxima y zona lejana, aunque no todos los grupos posean ambas ni se regule por igual su extensión.

La zona próxima tendrá la finalidad de «garantizar en todas las direcciones el aislamiento y defensa inmediata de las instalaciones de que se trate y asegurar el empleo eficaz de sus medios sobre los sectores de actuación que tuviere encomendados», mientras que la finalidad de la zona lejana de seguridad obedece a «asegurar la actuación eficaz de los medios instalados».

También se desprende de la definición que esta materia estará dividida, al menos, en dos partes: una referida a las instalaciones militares y otra a las civiles declaradas de interés militar. En realidad resulta que, además, cada una de ellas estará dividida a su vez, en cinco grandes grupos, minuciosamente detallado cada uno de ellos en el Reglamento.

2. Clasificación y contenido

2. a) Instalaciones militares

Grupo primero:

El Reglamento, en su artículo 8 número 1, encuadra en este primer grupo a las «bases terrestres, navales, aéreas y estaciones navales; puertos, dársenas y aeródromos militares; acuartelamientos permanentes para unidades de las Fuerzas Armadas; academias y centros de enseñanza e instrucción; polígonos de experiencias de armas; obras de fortificación, puestos de mando, de observación, detección o señalización; direcciones de tiro; sistemas de defensas portuarias y estaciones de calibración magnética y, en general, todas las organizaciones e instalaciones castrenses directamente relacionadas con la ejecución de operaciones militares para la defensa terrestre, marítima o aérea de la nación».

Como se observa, la descripción legal no puede ser más minuciosa: hay que hacer la aclaración (por más que parezca reiterativa) que no es suficiente ya que, en cada caso, habrá de atribuirse por el Ministerio de Defensa la adscripción a éste u otro grupo (artículo 7, 2.º).

Además, el Ministerio de Defensa, previo informe del Estado Mayor del Ejército respectivo y a propuesta razonada de la autoridad regional de quien la instalación dependa, delimitará la anchura que haya de corresponder tanto a la zona próxima como a la lejana (artículo 11, 2.º).

A título orientativo el Reglamento fija la anchura de la zona próxima, según los siguientes supuestos:

Norma general: 300 metros: esta anchura será contada desde el límite exterior o líneas principales que definen el perímetro más avanzado de la instalación.

Baterías de costa: 400 metros.

Puertos militares: se señala un radio mínimo de una milla, alrededor del frente y ambos costados, cómputo hecho a partir de los puntos más avanzados de su obra de infraestructura, boca o balizamiento. Todo ello, aparte del interior y del canal de acceso.

Sin embargo, abundando en el carácter orientador atribuido a estas mediciones, el Reglamento determina que estas anchuras «podrán ampliarse o reducirse hasta el límite estrictamente indispensable» de cada caso concreto: de acuerdo con los artículos 7-2.º y 11-2.º del Reglamento esta modificación será determinada, precisamente, por el Ministerio de Defensa.

Respecto a la zona lejana de seguridad, el Reglamento no establece norma orientadora alguna, limitándose a decir que «su amplitud será la mínima indispensable para asegurar el empleo óptimo de las armas o elementos que constituyen la instalación, teniendo en cuenta las características del terreno y de los medios en ella empleados».

Autorizaciones especiales

Independientemente de las obras, trabajos, instalaciones o actividades para los que sea preceptiva la autorización ministerial (en una forma análoga a la estudiada para los casos de Zonas de Interés para la Defensa Nacional) el Reglamento recoge, en sus artículos 12 y 14, supuestos de obras o trabajos que, por su escasa entidad, pueden apartarse de la norma general, agilizándose su autorización e incluso haciéndola innecesaria.

El tratamiento es distinto según que se trate de zona próxima o zona lejana siendo la legislación, como es lógico, más permisiva en ésta que en aquélla.

Así, respecto a las zonas próximas de seguridad de este grupo, se faculta a las autoridades regionales para autorizar los aprovechamientos agrícolas o forestales, así como las excavaciones o movimientos de tierra y construcciones de cercas o setos, ca-

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

Se trata de una verdadera descentralización, cosa rara tratándose de la presente legislación, a la que caracteriza un marcado carácter centralizador. Consecuentemente, entendemos que la Autoridad Regional (Capitanes Generales normalmente) podrá delegar la facultad de conferir esta autorización en los casos y a los organismos militares de el dependiente que estime oportunos.

Una especialidad de este supuesto recoge la legislación cuando la zona próxima de seguridad afecte a una zona portuaria no militar: en este supuesto y para la realización de las actividades exigidas para su normal explotación, no será precisa tan siquiera la autorización de la Autoridad Regional aunque ésta, en casos excepcionales, podrá dejar en suspenso esta excepcional exención.

Por otra parte, en cuanto a las obras de mera conservación de edificaciones o instalaciones ya existentes o previamente autorizadas, no se requerirá autorización alguna: contemplamos un criterio normativo mantenido con carácter general por esta legislación, razón por la cual quizás no hubiera sido necesario este expreso recordatorio. Efectivamente, ya estudiamos antes, en las disposiciones generales para las zonas de Interés para la Defensa Nacional, que este tipo de obras no requería autorización alguna, y como quiera que estas disposiciones son aplicables también (aunque el punto 2.º del artículo 77 no lo diga así, como después veremos) a las zonas de seguridad, de ahí la afirmación expresada.

De cualquier forma, así queda reafirmado un derecho de los propietarios afectados para realizar este tipo de obras y consecuentes trabajos: tanto más si resulta que, en contra de la tesis después sustentada en este trabajo, el artículo 68 del Reglamento no es, a pesar de todo, de aplicación a las zonas de seguridad.

Respecto a la zona lejana de seguridad, el artículo 14-1.º establece que sólo será necesaria la autorización del Ministro de Defensa (quien podrá, en este caso concreto, delegar en sus Autoridades Regionales) para realizar plantaciones arbóreas o arbustivas y levantar edificaciones o instalaciones análogas de superficie. La autorización sólo podrá denegarse cuando dichas instalaciones, edificaciones o plantaciones impliquen perjuicio para el empleo óptimo de los medios integrados en la instalación misma militar de que se trate o queden expuestas a sufrir, por dicho empleo, daños susceptibles de indemnización. Contra esta denegación no cabe repetición ante el Consejo de Ministros, pe-

ro sólo cuando el solicitante sea Ministro o ente público y la solicitud lo sea por obras o servicios públicos.

A sensu contrario, entendemos que en todos los demás supuestos (trabajos de mera conservación, los necesarios para la normal explotación, etc.) no requerirán autorización alguna aunque estos supuestos no se encuentren, en el presente caso, especialmente reglados. Esta omisión nos hace reafirmarnos en la conclusión de que el artículo 68 del Reglamento es aplicable también a las zonas de seguridad, como más adelante expondremos.

Grupo segundo:

El punto 2.º del artículo 8 del Reglamento incluye en este grupo a los «centros y líneas de transmisiones e instalaciones radioeléctricas».

En realidad, los artículos 15 y siguientes, nos distinguen dos subgrupos perfectamente diferenciados y diversamente reglados:

a) *Centros y líneas de transmisiones*: solamente tendrán una zona próxima de seguridad, careciendo de lejana.

Dicha zona próxima, al igual que la del grupo primero, como norma general tendrá una anchura de trescientos metros, contados desde el límite exterior o líneas principales que definen el perímetro más avanzado de la instalación.

Las autorizaciones están reguladas de análoga manera a la estudiada en el grupo primero (ya que el Reglamento se remite a él) en lo relativo a lo zona próxima de seguridad (no alvidemos que no posee zona lejana).

b) *Instalaciones radioeléctricas*: Su tratamiento jurídico se diferencia fundamentalmente del anterior subgrupo por el hecho de que estas instalaciones sí que poseen (además de la zona próxima de seguridad, para la que resulta válido todo lo dicho anteriormente) una zona de seguridad lejana que, en este caso concreto, se denominará «zona de seguridad radioeléctrica».

En el Anexo I del Reglamento se recogen las directrices —más concisas que las correspondientes a la zona lejana del grupo primero— cuya determinación, para cada caso concreto, dependerá de las frecuencias (bajas, medias, altas, muy altas, ultraelevadas) y se medirá sobre el plano de referencia a partir de la proyección ortogonal sobre el mismo perímetro de la zona de instalación.

Tendrá una anchura entre 2.000 y 4.000 metros (según los casos) con la novedad de establecerse también superficie de limitación de alturas.

Como es habitual en la presente legislación, se especifica nuevamente que estas directrices serán confirmadas o modificadas

por el Ministerio de Defensa a través del cauce anteriormente observado en el grupo primero, es decir, previo informe del Estado Mayor del Ejército respectivo y a propuesta razonada de la Autoridad Regional de quien la instalación dependa (basándose en el estudio completo realizado por la Junta u Organismo técnico correspondiente).

Las limitaciones a los propietarios de fincas encuadradas en esta «zona de seguridad radioeléctrica» (no olvidemos que, en realidad, se trata de una zona lejana de seguridad) son mucho más estrictas que las impuestas en la zona lejana de cualquier otro grupo ya que quedará prohibida la erección de obstáculos que puedan interceptar los haces de emisión o recepción de las comunicaciones, así como la instalación de aparatos capaces de detectar o interferir dichas comunicaciones.

Observemos que con el término «obstáculos» se incluyen edificaciones (o instalaciones análogas de superficie) o plantaciones que sobrepasen los límites de altura establecidos y con el de «aparatos» se abarca, tanto a todo tipo de emisor radioeléctrico (aun cuando cumpla con las recomendaciones de la Unión Internacional de las Telecomunicaciones) como a cualquier dispositivo que pueda dar lugar a radiaciones electromagnéticas perturbadoras del normal funcionamiento de la instalación radioeléctrica militar: como se observa, la gama es amplísima.

En definitiva (y siempre refiriéndonos a la zona lejana o zona de seguridad radioeléctrica) concretaremos resumiendo que:

Obstáculos que sobrepasen la limitación de altura establecida: NO se autorizarán.

Obstáculos que no la sobrepasen: deberá autorizarse por el Ministerio de Defensa, quien podrá delegar en la Autoridad Regional.

Trabajos de mera conservación o explotación: al igual que en la zona lejana del grupo primero, no se requiere autorización.

Instalación fija o móvil de emisor radioeléctrico o dispositivo que pueda dar origen a radiaciones electromagnéticas: será precisa autorización del Ministerio de Defensa pero, en este caso, dicha autorización una vez concedida se entiende condicionada, ya que la legislación establece que «si una vez instalado el emisor o dispositivo autorizado se localizaran en él fuentes perturbadoras del normal funcionamiento de la instalación radioeléctrica, el Ministerio lo notificará al propietario, quien vendrá obligado, a sus expensas y en el plazo que se señale a reducir los efectos perturbadores a límites mínimos admisibles o a eliminarlos, si fuere necesario, incluso desmontando la instalación».

A nuestro entender, esta autorización condicionada del último supuesto (en los términos en que está regulada resulta crítica-

ble, en primer lugar por cuanto supone una contradicción con el apartado b) del artículo 88 del mismo texto legal, donde se declaran indemnizables los perjuicios sufridos por los particulares debido a las limitaciones que a la propiedad privada se imponen precisamente por razón de las zonas de seguridad, tanto próximas cuanto lejanas.

En segundo lugar pensamos que si la autorización ha sido concedida, si la obra ha sido realizada siguiendo escrupulosamente los términos y condiciones autorizados y si, a pesar de ello, se originan perturbaciones, resulta cierto que ha habido un error de cálculo inicial por parte del solicitante, pero no resulta menos cierto que ese error es compartido por la Administración Militar que lo autorizó, por más que se refugie en una advertencia previa de «condicionalidad».

No parece equitativo, por tanto, que sea el solicitante el que ha de cargar con todos los perjuicios.

Más justo nos parecería, o bien la eliminación (en el punto 2.º del artículo 21) del término «a sus expensas», con lo que quedaría abierta la posibilidad de indemnizar a los propietarios por los perjuicios sufridos, o bien que se extremaran las precauciones para la concesión de las correspondientes autorizaciones de tal forma que pudieran eliminarse la repetida y criticada condicionalidad.

En otro orden de cosas, y sin que puedan encuadrarse en las limitaciones de las zonas próximas ni de las lejanas (de ninguno de los dos subgrupos en particular) el artículo 22 establece que «no podrán establecerse líneas de transporte de energía eléctrica con trazado paralelo al de las telefónicas o telegráficas militares aéreas o subterráneas, a distancia inferior a 25 metros, sin autorización del Ministerio de Defensa» y que «el tendido y conservación de líneas militares eléctricas, telegáficas y telefónicas disfrutará, además, de las mismas servidumbres que los Reglamentos Generales establecen o en el futuro establezcan para el caso de líneas de este tipo».

Por último, hacer constar que se dejan expresamente a salvo (excluyéndolos del marco de la presente legislación) las normas específicas (vigentes o futuras) sobre las servidumbres y limitaciones de dominio relativas a estaciones de radar y T. S. H., aeródromos, instalaciones submarinas, las dedicadas a la investigación y utilización del espacio exterior y las instalaciones radioeléctricas de ayuda a la navegación área y de comunicaciones que afecten a las mismas.

Grupo tercero:

Los talleres y depósitos de municiones, explosivos, combustibles, gases y productos tóxicos así como los polígonos de ex-

perimentación de estos últimos y, en general, cuantos edificios, instalaciones y canalizaciones puedan considerarse peligrosos por las materias que en ellos se manipulen, almacenen o transporten, están comprendidos en la regulación que, respecto a su zona de seguridad, hace este grupo tercero.

Como veíamos en el estudio histórico, estas zonas de seguridad (antes llamadas zonas de aislamiento) tienen una finalidad o propósito doble: de una parte la inmediata defensa militar de las instalaciones afectadas por ellas y de otra, precaver a los dueños y habitantes de los inmuebles vecinos contra los posibles peligros a que pudieran estar sujetos.

Aunque no se especifica claramente en el Reglamento, parece que estas instalaciones solamente poseerán zona próxima de seguridad cuya anchura orientativa será de trescientos metros.

Sin embargo (y aparte de esta norma general), el Reglamento trata especialmente a tres supuestos, para los cuales no serán de aplicación las normas orientadoras antes mencionadas. Se trata de:

a) La zona de seguridad de los talleres y depósitos de municiones de gran calibre o de gran cantidad de municiones de alto explosivo y de los gases o productos químicos de carácter tóxico, así como de los polígonos de experiencias de estos últimos.

En estos casos, la zona de seguridad será proporcionada a la capacidad y peligrosidad de las instalaciones, y su amplitud se regulará siempre previo estudio e informe de los órganos técnicos competentes.

b) Las canalizaciones, tanto enterradas cuanto de superficie: Aquí la zona de seguridad tendrá una anchura mínima de cinco metros, a cada lado de los límites de la canalización.

c) Las instalaciones destinadas a almacenamiento o bombeo de combustible: en este caso, la anchura orientativa (300 metros) podrá aumentarse en aquellos lugares en que, por la configuración del terreno, el combustible derramado por avería o destrucción de algún depósito, tubería o cualquier otro elemento de la instalación, pueda impedir la necesaria circulación que su defensa exija, o causar daños en propiedades próximas.

En todas estas zonas de seguridad de este grupo tercero, no podrán realizarse obras o trabajos ni instalaciones de clase alguna sin autorización del Ministerio de Defensa, excepto lo referente a aprovechamientos forestales o agrícolas, excavaciones o movimientos de tierras y construcción de cercas, setos, casetas o barracones de carácter temporal e instalaciones de líneas telegráficas, telefónicas y de transporte de energía eléctrica siempre que,

inequívocamente, no obstaculicen las finalidades militares de la propia zona: en estos casos, la autorización podrá ser concedida por las Autoridades Regionales.

Para las obras de mera conservación de las edificaciones o instalaciones ya existentes o previamente autorizadas, no exige autorización alguna.

Repetiremos también (aplicándolo en este caso al presente tercer grupo) que las anchuras orientativas podrán ser ampliadas o reducidas en la delimitación que el Ministerio de Defensa, en cada caso, haya de hacer.

Grupo cuarto:

Los edificios o instalaciones comprendidas en este grupo son las edificaciones ocupadas por el Ministerio de Defensa, Capitanías y Comandancias Generales, Gobiernos y Comandancias Militares y cualesquiera otras que sirvan de sede a órganos de mando militares, establecimientos y almacenes de carácter no peligroso, prisiones militares y, en general, las instalaciones no incluidas en los grupos precedentes, destinadas al alojamiento, preparación o mantenimiento de las Fuerzas Armadas.

También en este caso nos encontramos con un grupo que no posee zona lejana de seguridad: sólo próxima.

A su vez, para establecer la anchura orientativa de estas zonas próximas de seguridad, se ha dividido este grupo en dos subgrupos:

a) Los edificios en los que se encuentren ubicados el Ministerio de Defensa y sus dependencias, Capitanías y Comandancias generales, Gobiernos y Comandancias Militares y, en general, los que sirvan de sede a órganos de mando militares, estarán rodeados de una zona de seguridad de *cuarenta metros*.

Esta misma anchura tendrá la zona de seguridad de las instalaciones correspondientes a las prisiones militares.

b) La zona de seguridad del resto de las instalaciones (establecimientos y almacenes de carácter no peligroso e instalaciones no incluidas en el subgrupo a) destinadas al alojamiento, preparación o mantenimiento de las Fuerzas Armadas) de este grupo, tendrá una anchura de *doce metros*, comprendida la de los viales que la circunden.

Respecto al subgrupo a), en la anchura establecida también habrá de ser comprendida la de los viales que la circundan, como se especifica claramente para el subgrupo b) y se recoge también en el punto 3.º del artículo 26.

Como quiera que la mayoría de las edificaciones de este

grupo se encuentran construidas ya y, por regla general, están localizadas dentro de zonas eminentemente urbanas —lo que hace muy difícil el cumplimiento de las normas aquí establecidas especialmente, claro es, la del subgrupo a) por su mayor anchura— el punto 3.º del artículo 26, al mismo tiempo que recoge una vez más la posibilidad del Ministerio de Defensa de ampliar o reducir esta anchura, especifica que, en los casos en que las instalaciones estén ubicadas en el interior de poblaciones o de zonas urbanizadas, se tendrá en cuenta, especialmente, si la amplitud de los viales circundantes y la separación de éstos y la instalación, permiten dichas modificaciones añadiendo luego que estas mismas normas se tendrán en cuenta, en todo caso, con relación a las instalaciones que se encuentren ubicadas en zonas portuarias.

Por último, recordar que todo lo dicho en los grupos anteriores sobre limitaciones y autorizaciones, en lo relativo a las zonas próximas de seguridad, es aplicable a este cuarto grupo.

Grupo quinto:

Los campos de instrucción y maniobras y los polígonos o campos de tiro o bombardeo, constituyen las instalaciones enmarcadas en este quinto grupo, cuya regulación nos parece completamente distinta a la de los restantes grupos.

Efectivamente, en el artículo 27 (punto 1.º) se establece que este grupo no exige zona próxima de seguridad: ya esto resulta una novedad puesto que los grupos precedentes poseen tanto zona próxima cuanto lejana unos, y solamente próxima otros. Este es el primer supuesto en que queda casi eliminada la zona próxima.

Realmente el citado artículo, al establecer que las instalaciones de este grupo «no exigirán» zona próxima de seguridad, está afirmando implícitamente, que podrán existir también en él, pero en este caso, tampoco podremos considerarlas como tales, al menos según el tratamiento que hemos estudiado para estas zonas en los grupos precedentes: efectivamente, el Reglamento, en este artículo, en vez de recurrir a las limitaciones y prohibiciones (y consecuente necesidad de autorizaciones, en su caso) establece que, caso de ser necesario (se entiende, el establecimiento de una zona próxima de seguridad) el Ministerio de Defensa «deberá» adquirir el uso o dominio de las fajas de terrenos circundantes indispensables para evitar que la utilización de aquellas instalaciones puedan causar perjuicio a los bienes radicados en las zonas limítrofes.

Merece la pena hacer un inciso para dejar constancia de que es éste el único supuesto de la presente legislación en que se

establece, en vez de limitaciones a los propietarios, obligación de adquisición por parte de la Administración Militar: a buen seguro, para los propietarios de los terrenos afectados, resultará más beneficioso este tratamiento que el usual de esta legislación.

Se deduce, por tanto, que una vez acordada la necesidad de establecer una zona próxima de seguridad, la legislación que contemplamos ya no resultará aplicable y el cauce a seguir será el normal de cualquier adquisición administrativa: concretamente creemos que en el presente supuesto será de aplicación el Capítulo VIII de la Ley de Expropiación Forzosa, especialmente la sección primera en donde se regula la expropiación por necesidades militares.

Pasemos ahora al único tipo de zona de seguridad regulada para este grupo: la lejana.

También aquí encontramos una regulación distinta puesto que aparecen, no ya construcciones o edificaciones, sino industrias o actividades que, con arreglo a los Reglamentos Generales (y Locales, en su caso) vigentes en la materia, puedan calificarse de molestas, insalubres, nocivas o peligrosas. En este caso, queda prohibida la instalación de las mismas en una franja de 2.000 metros.

Sin embargo, y para aquellos casos en que la instalación o industria adopte medidas depurativas consideradas suficientes por la Administración Militar, podrán ser autorizadas por el Ministerio de Defensa o, en su caso y por delegación (cuya posibilidad está expresamente recogida en el apartado 3.º del artículo 27 citado) por la Autoridad Militar Regional correspondiente. La tramitación, claro es, entendemos que será la establecida en las zonas de interés para la Defensa Nacional, anteriormente estudiada y esquematizada.

Un examen más detenido de los artículos ocho (en su punto 5-1.º) y veintisiete del Reglamento nos hace pensar que quizás no todas las normas contenidas en el último sean de igual aplicación a cada uno de los supuesto contemplados en el ocho: efectivamente, no se comprende muy bien la razón por la cual alrededor de polígonos o campos de tiro o bambardeo haya de prohibirse precisamente (y respecto a la zona lejana, única realmente regulada en este grupo) la instalación de industrias o actividades «molestas, insalubres, nocivas o peligrosas», mientras que, por el contrario, esta medida parece perfectamente lógica en su aplicación a los campos de maniobras y, sobre todo, de instrucción, donde por regla general habita un mayor o menor número de personal de las F. A. S., con carácter permanente la mayoría de las veces.

Por cierto, que tampoco nos explicamos por qué esta prohibición (establecida exclusivamente para este quinto grupo) no es contemplada también en otros: sobre todo en el primero y en el tercero. Concretamente este último, ni tan siquiera tiene la posibilidad de poseer zona lejana de seguridad probablemente, porque se haya pensado en su ubicación generalmente urbana, (aunque no siempre sea así).

Por otra parte, entendemos que para todos los campos de tiro y bombardeo debiera de existir la zona próxima de que este grupo carece, si bien hemos visto la posibilidad de adquisición de terrenos de franjas colindantes, posibilidad ésta que, de todas formas, siempre hubiera tenido la Administración Militar aunque, eso sí, de esta manera su necesidad queda legalmente justificada.

2. b) *Instalaciones civiles*

Muy parca resulta la regulación de las zonas de seguridad para las instalaciones civiles declaradas de interés militar pero es que, en realidad, una vez que la instalación civil haya sido declarada de interés militar y consecuentemente encuadrada en uno de los cinco grupos establecidos para las instalaciones militares, quedará totalmente equiparada a aquella: por tanto, en esta Sección 2.ª del Capítulo II únicamente se regula, precisamente, dicha declaración.

El punto 1.º del artículo 28 especifica que cuando la instalación civil contribuya de forma más o menos directa a las necesidades de la Defensa Nacional, se declarará así precisamente en Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Defensa: en el caso de que la declaración afecte a obra o servicio público, la iniciativa de la propuesta correrá a cargo del Ministerio Civil que tenga competencia sobre dicha obra o servicio público. Su desafectación deberá realizarse de forma análoga.

2. c) *Disposiciones comunes a los cinco grupos*

En cuanto a disposiciones a aplicar por igual —tanto a los cinco grupos de las instalaciones militares, cuanto a los cinco correspondientes a las instalaciones civiles declaradas de interés militar— los artículos 29 al 31 del Reglamento especifican que, respecto a los obstáculos o instalaciones que existieran ya en las diferentes zonas de seguridad —cuando éstas sean creadas y delimitadas— el Ministerio de Defensa determinará, en cada caso, las que deban ser eliminadas o modificadas.

Esta demolición (o modificación) deberá hacerse *por cuenta del*

Estado y dará lugar a la indemnización correspondiente, la cual será fijada según las normas establecidas en la legislación de la Expropiación Forzosa pudiendo, en su caso, aplicarse el procedimiento de urgencia allí establecido.

Es de notar la diferencia de tratamiento de este supuesto con el ya estudiado del grupo segundo respecto a las instalaciones radioeléctricas autorizadas ya pero, a pesar de ello, perturbadoras.

Claro es que esta norma general ahora contemplada no podrá ser aplicada allí ya que en el presente caso se trata de instalaciones que, en el momento de decretarse la zona de seguridad correspondiente estaban ya allí, mientras que en el otro supuesto (en su lugar comentado y criticado) se contempla la demolición de unas instalaciones construidas después de dicha adscripción de la zona.

Sin embargo, y como quiera que esta construcción posterior ha sido autorizada, opinamos que sería justo un tratamiento similar tanto en lo relativo a quien debe soportar las obras correctoras o demolidoras, cuanto respecto a la posibilidad de indemnización.

En otro orden de cosas, pero también con carácter general, se establece la obligación por parte del Ministerio de Defensa de notificar a los afectados la declaración y perímetro de la zona de seguridad.

Estas notificaciones se harán:

a) Al Ayuntamiento en que radiquen las instalaciones quien, a su vez, deberá trasladar esta notificación a los propietarios afectados.

b) A los titulares de las obras o los servicios públicos existentes en la zona: en este caso, la notificación la hará el Ministerio de Defensa directamente.

3. *Tramitación de proyectos y autorizaciones*

3. a) *Procedimiento*

En realidad, el Capítulo 2.º del Título II del Reglamento (tramitación de proyectos y autorizaciones para las zonas de seguridad) hace una completa remisión a lo dispuesto en el Capítulo 1.º del mismo Título (tramitación de proyectos y autorizaciones para las zonas de interés) que estudiamos en su momento.

Trata, eso sí, de establecer algunas diferencias que pasaremos a comentar después de haber hecho hincapié en que, por tanto, los cuadros desarrollados en las páginas 53 y 56 de este trabajo, son aplicables en las zonas de seguridad.

Para mayor concreción y claridad expondremos a continuación, separadamente, los distintos supuestos analizados por este Capítulo y su correspondiente tramitación:

1.º Organismo Oficial (Ministerio, Organismo Autónomo, Diputación, Cabildo, Ayuntamiento y Entidad Autónoma de la Administración local) que pretendan realizar obras, trabajos o instalaciones que pudieran ser de las afectadas por las limitaciones establecidas para la zona de seguridad, próxima o lejana:

Tanto las solicitudes de autorización cuanto las vicisitudes procesales de las mismas, se regirán por las normas ya estudiadas para análogos supuestos en lo referente a las zonas de interés, a cuyas normas se remite el punto 1.º del artículo 74 del Reglamento.

2.º Personas (físicas o jurídicas) privadas que pretendan realizar esas mismas obras o trabajos en las zonas de seguridad:

También en este caso la remisión a lo regulado para las zonas de interés (en el supuesto, claro es, de peticionario particular) es completa y la recoge el artículo 75.

3.º Organismo Oficial que pretenda, en zona próxima de seguridad, obtener autorización para aprovechamientos agrícolas o forestales, excavaciones o movimientos de tierras o construcción de cercas o setos, casetas y barracones de carácter temporal e instalaciones de líneas telegráficas, telefónicas y de transporte de energía eléctrica siempre que, inequívocamente, no obstaculicen las finalidades militares de la propia zona:

En estos casos, el organismo solicitante se relacionará directamente con la Autoridad Regional Militar competente para autorizarlos (como ya vimos, el artículo 12-2.º establece esta descentralización) sin perjuicio de los recursos a que, en su caso, haya lugar cuando la resolución de dicha Autoridad fuere denegatoria (artículo 74-2.º).

4.º Organismo Oficial o persona privada que pretenda, en zona próxima de seguridad, obras de mera conservación de las edificaciones o instalaciones ya existentes o previamente autorizadas:

No se requerirá autorización alguna en estos casos (artículo 12-3.º).

5.º Cuando el Organismo Oficial pretenda, en zona lejana de seguridad, realizar plantaciones arbóreas o arbustivas o levantar edificaciones o instalaciones análogas de superficie:

Al igual que en el tercer supuesto de los que estamos estudiando, el Organismo solicitante «se relacionará» (artículo 74-2.º) con la autoridad Regional competente para autorizarlos.

La razón por la que hemos destacado el término «se relacionará», obedece a la contradicción que esta imperatividad supone con respecto al artículo 14 donde, en principio, la competencia para otorgar estas autorizaciones se confiere al Ministro de Defensa quien, eso sí, «podrá delegar» (artículo 14-3.º) en la Autoridad Regional.

Podría parecer que el repetido artículo 74-2.º lo que trata de indicar es que el Organismo Oficial se relacionará con la Autoridad Regional para que ésta, actuando como intermediario, lo remita al Ministerio para resolución; pero esta posibilidad desaparece cuando más adelante, el mismo artículo determina que ello será sin perjuicio de los recursos a que, en su caso, haya lugar cuando la resolución de dicha Autoridad fuere denegatoria: luego quien resuelve es la Autoridad Regional, no el Ministro como establece en principio el artículo 14 (aun cuando, repetimos, en su apartado 3.º concede la *posibilidad* de delegación en la Autoridad Regional). No hemos hallado respuesta para esta contradicción.

A propósito de este quinto supuesto (al igual que en lo relativo al tercero) diremos que el Reglamento no especifica ni el plazo de la Autoridad Regional para decidir, ni cuales sean «los recursos a que, en su caso, haya lugar» por lo que habrá de acudir al Decreto 1408/66 de adaptación de la Ley de Procedimiento Administrativo a los Departamentos militares, a cuyos preceptos se remiten los artículos 73 y 77-2.º del Reglamento, como supletorios para lo no expresamente previsto en las normas procedimentales de este Reglamento.

6.º Veamos ahora el supuesto de que sea una persona particular quien pretenda, en zona próxima de seguridad, obtener autorización para aprovechamientos agrícolas o forestales, excavaciones o movimientos de tierra o construcción de cercas, setos, casetas o barracones de carácter temporal, o instalaciones de líneas telegráficas o telefónicas o de transporte de energía eléctrica siempre que, inequívocamente, no obstaculicen las finalidades militares de la propia zona:

Cuando así sea, deberá dirigir su instancia a la Autoridad Regional: ésta deberá resolver en un plazo máximo de treinta días.

Recurso de alzada: Contra la resolución denegatoria, cabe este recurso ante el Ministro de Defensa en un plazo de quince días.

Puede interponerlo:

A) *Directamente al Ministerio:* En este caso, el Ministerio, en quince días, recabará de la Autoridad Regional el expediente: ésta tiene diez días para elevarlo, con su informe.

B) *A través de la Autoridad Regional*: ésta, en diez días, elevará el expediente al Ministro, debidamente informado.

En ambos casos, recibido el recurso, el Ministro resolverá en el plazo de treinta días.

¿Resulta posible para el particular la interposición del Recurso Contencioso Administrativo contra la resolución denegatoria de esta alzada?

Nada dice el Reglamento a este respecto pero, de acuerdo con las conclusiones expuestas anteriormente en este trabajo, entendemos que sí.

7.º Idénticas vicisitudes procesales que las estudiadas en el supuesto anterior, sufrirá la petición del particular que pretenda, en zona lejana de seguridad, realizar plantaciones arbustivas o arbóreas o levantar edificaciones o instalaciones análogas de superficie.

3. b) *Disposiciones comunes*

Mención aparte (dentro de este estudio de los proyectos y autorizaciones para las zonas de seguridad) merece el artículo 77-2.º donde se especifica que «asimismo, se observarán en estas zonas lo dispuesto en los artículos 71 al 73».

Los citados artículos 71 al 73 están encuadrados en las disposiciones comunes que, para las zonas de interés, afectan a las solicitudes de autorización, tanto provengan de entidades u organismos oficiales, cuanto de personas físicas o jurídicas privadas.

Pero estas disposiciones comunes (sección tercera, Capítulo primero Título II) comprenden los artículos 67 al 73, ambos inclusive.

Observamos entonces que, en lo relativo a las zonas de seguridad, no son de aplicación los artículos 67 al 70.

¿A qué obedece esta exclusión? Para analizarlo, expongamos resumidamente (con su correspondiente comentario) cuál sea el contenido de cada artículo (por otra parte, comentados todos ellos en su lugar, más ampliamente).

Así:

Art. 67. Se contempla en él la posibilidad de ampliación, modificación o demolición de obras ya existentes o autorizadas y pendientes de realización.

Recordemos que eran necesarios los mismos requisitos (con la misma tramitación) que para las peticiones de autorizaciones para obras, edificaciones o instalaciones.

No se comprende la razón de esta exclusión, ya que los supuestos de este artículo (aplicable a las zonas de interés) podrán

darse también en las zonas de seguridad claro está y, sin embargo no encuentran tratamiento alguno en las normas aplicables a estas zonas.

Art. 68 Habla (para las zonas de interés, como hemos dicho) de la innecesariedad de autorización por parte del Ministro de Defensa para los trabajos de mera conservación e incluso reparación, siempre y cuando estos trabajos no modifiquen la disposición o emplazamiento del edificio o instalación.

En este supuesto sí que se comprende la exclusión ya que en el artículo 12 (punto 3.º) se recoge, para las zonas de seguridad, una normativa idéntica a ésta.

Por tanto, la remisión del artículo 77-2.º al 68 sí que hubiera, en este caso, sido innecesaria y supuesto una reiteración.

Art. 69. Se refiere a la posibilidad de consulta a la Administración Militar, previa a la petición de autorización del proyecto.

Este tema ha sido ampliamente comentado con anterioridad, en este mismo trabajo, haciéndose referencia a las dudas que suscitaban (a nuestro entender) la utilidad práctica de este artículo.

Pero lo cierto es que está ahí porque el legislador ha creído encontrar en él una posibilidad de agilización y adecuado encauzamiento para las peticiones de autorización.

Sentada esta premisa: ¿por qué reservar esta ventaja para las zonas de interés y hacerla inviable, en cambio, en lo relativo a las zonas de seguridad? No comprendemos el alcance de esta discriminación.

Art. 70. Regula forma, modo y requisitos con los que se podrán efectuar trabajos topográficos en las zonas de interés.

En este supuesto, no solamente resulta incomprensible la exclusión en lo que a las zonas de seguridad se refiere, sino hasta incongruente.

En efecto, en el artículo 72 (que sí es aplicable a estas zonas de acuerdo con la repetida remisión del artículo 77-2.º) se especifica que «las Fuerzas de Orden Público y las militares en el ejercicio de la misión de vigilancia establecida en el artículo 6 de este Reglamento, impedirán la realización de trabajos topográficos reconocimientos o toma de datos que pretendan llevar a efecto particulares sin la autorización reglamentaria o personal militar y funcionarios civiles que no cumplan los requisitos prevenidos en el artículo 70».

Si los dos artículos están íntimamente unidos y, además, el 70 resulta básico para la posibilidad de aplicación del 72, no tiene sentido la eliminación del principal y la conservación del consecuente.

En definitiva, generalizaremos diciendo que si no fuera por la claridad y concisión del referido artículo 77-2.º, supondríamos

que ha habido un error y que la remisión contenida en dicho artículo habría sido (de no haberse producido ese error) a toda la sección tercera del Capítulo I, es decir, del artículo 67 al 73, ambos inclusive, aunque eso significara la repetición antes aludida del artículo 68 con el 12-3.º.

No existiendo ese error, no habrá más remedio que, en su caso, aplicar a las zonas de seguridad, por analogía, lo dispuesto en los artículos vistos en líneas precedentes.

VI. ZONAS DE ACCESO RESTRINGIDO A LA PROPIEDAD POR PARTE DE EXTRANJEROS

Ya en el estudio histórico de este trabajo, mencionábamos el fundamento de este tipo de limitaciones que, en la presente legislación, ha merecido por su importancia, la adscripción a una de las tres grandes partes en que dicha legislación podemos considerar dividida.

En el artículo 4.º del Reglamento se especifica que «se denominan zonas de acceso restringido a la propiedad por parte de extranjeros aquellas en que, por exigencias de la Defensa Nacional o del libre ejercicio de las potestades soberanas del Estado resulte conveniente prohibir, limitar o condicionar la adquisición de la propiedad y demás derechos reales por personas físicas o jurídicas de nacionalidad o bajo control extranjero, con arreglo a lo dispuesto en la Ley que este Reglamento de ejecución desarrolla».

A diferencia de los dos anteriores grandes grupos (zonas de interés y zonas de seguridad) observamos que en este caso la concreción y delimitación son totalmente precisas (poniendo en unión, claro es, este artículo 4 con el 32) y quedan perfectamente delimitadas ya, ni siendo preciso el correspondiente Decreto más que para crear nuevas zonas, suprimir algunas o modificar los límites de las existentes.

Decimos esto último, pese a lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley, donde se especifica que «la determinación y delimitación de estas zonas y la fijación del porcentaje máximo de propiedades y otros derechos reales en favor de extranjeros dentro de cada una de ellas —porcentaje que en ningún caso podrá exceder del límite señalado en el artículo anterior— se realizará por Decreto aprobado en Consejo de Ministros, a propuesta de la Junta de Defensa Nacional e iniciativa del Ministerio militar interesado» pero es que entendemos que, al haber incorporado el Reglamento una delimitación tan completa como lo es la del Anexo II, no resulta necesaria ya la creación por Decreto. Esa debe ser la intención del legislador, pero es lo cierto que el cita-

do artículo 17 de la Ley no se encuentra recogido en el Reglamento y en su lugar el artículo 32 especifica con toda precisión cuales sean los porcentajes máximos adquiribles en cada una de las zonas y grupos en él señalados.

Las cantidades (en este caso, esos porcentajes máximos adquiribles) no son ya establecidos a título orientativo, sino definitivo y perfectamente concretado.

a) *Derechos afectados*

Observando la definición contenida en el citado artículo cuarto, encontramos ya un término harto controvertido y sobre el que, sin duda, doctrina y jurisprudencia habrán de esforzarse para conseguir su interpretación y aplicación en la materia que nos ocupa. Nos referimos a la frase «y demás derechos reales» sobre bienes inmuebles.

Efectivamente, resulta un problema de interpretación pues, como sabemos, existen derechos sobre bienes inmuebles cuya naturaleza real no es discutida (dominio, posesión, usufructo, uso y habitación, servidumbres, censos, derechos de superficie, prenda e hipoteca, anticresis, retracto, tanteo y opción) mientras que existen otros cuyo carácter personal o real se prestan a diversas interpretaciones y consideraciones.

Entre éstos, y con el afán práctico que guía este trabajo, nos referimos concretamente al arrendamiento.

La pregunta que aparece inmediatamente en nuestro comentario es: ¿pueden los extranjeros ocupar, como inquilinos, más del 15 por ciento con que, generalmente, se les limita la propiedad en estas zonas?

Naturalmente, la respuesta está condicionada a la naturaleza real o no que se le otorgue a dicho contrato.

A este respecto, recordemos que la doctrina se divide ya que sustenta tres criterios:

El primero representa el punto de vista romano y sostiene que el arrendamiento sólo produce un derecho de carácter personal.

El segundo punto de vista sostiene, por el contrario, que de este contrato surge un verdadero derecho real a favor del arrendatario.

Finalmente, una tercera opinión, de matiz intermedio (muy favorecida en nuestra Patria por Sánchez Román, Valverde, De Diego, etc.) distingue entre el arrendamiento no inscrito y el inscrito, estimando que el primero sólo produce un derecho de carácter personal y, en cambio, el segundo un auténtico derecho real.

Castán lo considera un derecho personal pero que puede, por virtud de la inscripción, producir cierto efecto real cual es el de obligar al adquirente de la finca a respetar el arrendamiento.

A este respecto consignemos aquí que la Capitanía General de Baleares, en respuesta a una solicitud de autorización militar para otorgar un contrato de arrendamiento a favor de un extranjero de una casa-chalet por un plazo de 99 años, resolvió que no procedía la autorización solicitada (Escrito de fecha 6 de octubre de 1964).

Observamos, por tanto, que el tema se presta a diversas interpretaciones y, por consiguiente, es probable (ya hemos visto un ejemplo, aunque en aplicación de legislación anterior) que la Administración Militar tenga que pronunciarse en uno u otro sentido respecto al tema que nos ocupa.

Por nuestra parte opinamos que, teniendo en cuenta que la legislación existente en la actualidad protege —y fortalece, en gran medida— la figura del arrendatario, no nos extrañaría una futura inclinación en favor de la consideración de derecho real (limitándolo, por tanto, para los extranjeros en la forma prevista en este tercer grupo) pues no hemos de olvidar que, a efectos de la Defensa Nacional, el no considerarlo así puede significar en un momento dado la ocupación efectiva de una zona por parte de extranjeros sin que la legislación que comentamos pudiera hacer nada por evitarla.

b) *Autoridades Regionales*

También con carácter general, diremos que hay un aspecto que conviene destacar por cuanto supone diferencia respecto a los otros dos tipos de zonas.

Nos referimos al punto 1.º del artículo 42 donde se especifica que «será aplicable a las zonas de acceso restringido a la propiedad lo dispuesto en el artículo 6 de este Reglamento en cuanto a responsabilidad, vigilancia y tramitación de solicitudes por las autoridades militares, entendiéndose por tales, a estos efectos, las jurisdiccionales del Ejército de Tierra».

Quedan, por tanto, excluidas las del Ejército del Aire y la Armada.

No entendemos muy bien esta exclusión ya que, precisamente en esta materia, tanto en todas las zonas insulares cuanto en algunas peninsulares (Zona del Estrecho de Gibraltar, Zona de la Bahía de Cádiz) el interés, en orden a la Defensa, parece predominantemente naval.

Quizás se pudiera objetar a este comentario que en una legislación tan centralizada como lo es la presente, poco ha de importar quien sea la Autoridad, sobre todo si se tiene en cuenta, además, que en estas materias será oída la Autoridad del Ejército respectivo.

Pero, en primer lugar, este informe de otros ejércitos no es preceptivo, sino que solamente se producirá a propuesta del Capitán General del Ejército de Tierra (artículos 81-2.º y 82-2.º) y acordado por el Ministerio de Defensa.

En segundo lugar, ésta es precisamente una materia (artículo 82-1.º) en la que cabe delegación en las autoridades regionales, concretamente cuando la solicitud se refiera a fincas que no rebasen los 2.000 metros cuadrados de superficie, salvo que el solicitante sea titular ya de propiedades cuya superficie —unida a la que se desea adquirir— rebase la extensión mencionada o cuando el Capitán General estime que deba informar otro Ejército.

c) *Adquisición por prescripción*

Esta es otra materia que, a nuestro juicio, debe ser tratada con el carácter de norma general y de estudio previo al de las zonas, porcentajes y cómputo.

El artículo 48 excluye la posibilidad de que las personas físicas o jurídicas extranjeras puedan adquirir, por prescripción, el dominio u otros derechos reales sobre bienes inmuebles.

Es éste otro aspecto que las Autoridades Militares encargadas de la vigilancia de estas zonas (en este caso concreto, las del Ejército de Tierra, según acabamos de ver) habrán de tener en cuenta.

El trabajo notarial realizado en Palma de Mallorca hace notar que parece razonable entender que la prohibición se refiere a la prescripción extraordinaria del artículo 1959 del Código Civil (usucapión sin título ni buena fe) pero tratándose de usucapión ordinaria, en la que exista justo título y en la que, con carácter previo, se haya obtenido la autorización militar para la adquisición por dicho título, no hay inconveniente en que actúe la prescripción alquisitiva. Así lo entiende Francisco Lucas Fernández (Revista de Derecho Notarial Abril-Junio 1978) quien también entiende admisible el aceptar que los extranjeros podrían servirse de la prescripción liberatoria (de servidumbres, cargas, etc.) una vez dueños del inmueble.

Con la única adición de que se respeten los porcentajes determinados para cada zona, suscribimos totalmente tan autorizada opinión.

2. *Clasificación*

El Reglamento distingue tres categorías de zonas en las que la propiedad y los demás derechos reales quedan restringidos (a los tantos por ciento que respectivamente se marcan) para los extranjeros. Son:

a) Territorios insulares: Los divide a su vez en dos grandes grupos, según que sean islas de superficie igual (o superior) a la de Formentera, o menor.

b) Territorios peninsulares: En el Anexo II de este Reglamento se delimitan con detalle cada una de las seis zonas a las que esta reglamentación afecta.

Por tanto, y como quiera que la delimitación ofrecida en dicho Anexo II no puede ser más concisa, clara y concreta, a él nos remitimos en lo que a conocimiento de dichas seis zonas se refiere.

Poniéndolo en relación con el apartado b) del artículo 32-1.º, sabremos los porcentajes máximos de territorio sobre los que los extranjeros pueden adquirir derechos.

c) Territorios españoles del Norte de Africa.

3. *Porcentajes y su cómputo*

Como norma general, el artículo 33 en su número 1.º establece que en estas zonas, la extensión total de los bienes inmuebles pertenecientes en propiedad o gravados con derechos reales a favor de personas físicas o jurídicas extranjeras, será el fijado para cada zona por este Reglamento o por el Decreto correspondiente, sin que en ningún caso pueda exceder del 15 por ciento de superficie.

Hay que hacer notar, para aclarar lo anterior, que el Gobierno a propuesta de la Junta de Defensa Nacional y por iniciativa del Ministerio de Defensa, podrá crear, por Decreto, nuevas zonas de acceso restringido a la propiedad por parte de extranjeros, suprimir alguna de las establecidas y, en cualquier caso, modificar sus límites territoriales (artículo 32-2.º).

Respecto a la norma general del artículo 33-1.º, el Ilustre Colegio de Notarios de Palma de Mallorca, en su trabajo (mencionado al principio de éste, y ampliamente citado en este grupo de zonas) opina que el cómputo de estos porcentajes debería realizarse partiendo de la superficie total de las determinadas y delimitadas zonas de acceso restringido a la propiedad, que es el único punto de partida cierto.

Quedarían incluidos, por tanto, en esa «superficie total», los centros y zonas que se declaren de interés turístico nacional a que se refiere el artículo 38 en su punto 1.º y a las que después nos referimos.

Solamente de esta manera —continúa dicho trabajo— nos explicaríamos la reducción del porcentaje general del 25 por ciento de la legislación anterior, al 15 por ciento de la actual.

Entrando ya en el estudio de las normas concretas del Cómputo de los correspondientes porcentajes, nos encontramos en la legislación actual con la siguiente casuística:

a) *Islas*

Aquí hay que distinguir:

1.º Islas con superficie menor a la de Formentera (82,8 kilómetros cuadrados): el porcentaje será el del cero por ciento: los extranjeros no podrán adquirir ningún derecho real sobre inmuebles allí.

2.º Islas con superficie igual o mayor a la antes dicha: el porcentaje será el del 15 por ciento y se computará (artículo 33-2.º) por islas y, en cada una de ellas, por términos municipales.

b) *Litoral y fronterizos*

Se computarán separadamente la franja de costa o frontera respectivamente, en una profundidad de un kilómetro, y la del interior del término (artículo 33-2.º).

c) *Edificios en régimen de propiedad horizontal*

El máximo de superficie computable será el correspondiente a la totalidad del solar o terreno en que esté situado el edificio en su conjunto, aunque la suma de la superficie de los distintos pisos o apartamentos independientes propiedad de extranjeros supere a las de dicho solar o terreno.

En la interpretación de este artículo caben, a nuestro entender, dos posibilidades:

1.º El sistema de cuotas o porcentajes: según este sistema se sumaría la extensión de todos los pisos —de un mismo edificio— ocupados por extranjeros y se calcularía el tanto por ciento que supone del total: el resultante se aplicaría a la extensión del solar.

De esta forma, solamente cuando los extranjeros adquieran la totalidad del edificio, se computará la totalidad del solar.

Un ejemplo práctico puede aclarar la exposición anterior: Supongamos un solar de 500 metros cuadrados sobre el que se han construido diez plantas, con cuatro viviendas en cada uno (40 pisos o apartamentos, en total).

Si, por ejemplo, diez de estos pisos (es decir, la cuarta parte) son adquiridos por extranjeros, la superficie computable será la cuarta parte de los 500 metros cuadrados, es decir, 125 metros

2.º Sistema que podríamos llamar acumulativo:

En este caso, se sumarían las superficies de los distintos pisos adquiridos por extranjeros pero, cuando la superficie sumada sea igual a la del solar, no será computable ya el exceso que hubiere posteriormente.

En el ejemplo anterior, puesto que los diez pisos rebasarían en mucho los 500 metros cuadrados del solar, el cómputo sería de esos 500 metros.

Como vemos, la diferencia de utilizar uno u otro sistema es notable, pero el artículo 34, al preocuparse solamente de cuál sea la superficie máxima computable, y no sobre cuál deba ser el sistema de cómputo da lugar, a nuestro entender, a esta doble interpretación.

En su trabajo, el Colegio Notarial de Palma de Mallorca considera a la primera de dichas posibilidades como la única posible interpretación y opina que en las situaciones de comunidad proindiviso se aplicará el mismo sistema de cuotas, por analogía al supuesto anterior.

d) *Servidumbres*

Sólo se computará la superficie afectada cuando sea posible su localización concreta y su medición. Cuando la propia naturaleza de la servidumbre haga ello imposible, las fincas gravadas quedarán excluidas del cómputo (artículo 34-2.º).

e) *Núcleos urbanos de poblaciones no fronterizas o sus zonas urbanizadas*

Estas superficies —a las que el Colegio Notarial de Baleares llama «zonas de acceso libre a la propiedad por parte de extranjeros»— aparecen ya como las más controvertidas en la presente legislación.

Efectivamente, el artículo 35 determina en su punto primero que «quedan fuera del ámbito de aplicación de este Capítulo y por consiguiente no se incluirán en el cómputo, la superficie ocupada por los actuales núcleos urbanos de poblaciones no fron-

terizas o sus zonas urbanizadas o de ensanche actuales. Respecto a las futuras, se aplicará lo previsto en este párrafo siempre que consten en planes aprobados conforme a lo establecido en la legislación urbanística, que hayan sido informados favorablemente por el Ministerio de Defensa o lo hubieran sido en su día por el Ministerio Militar correspondiente».

Posteriormente, en el punto 5.º del mismo artículo, se aclara que «a los efectos de este Reglamento, se considerarán poblaciones fronterizas las ubicadas en términos municipales colindantes con una frontera».

Una primera ojeada al artículo transcrito nos indica que, aunque con una consecuencia única —que su superficie no se incluirá en el cómputo— se contemplan dos supuestos, a saber: zonas urbanizadas o de ensanche actuales de una parte, y futuras por otra.

Mientras que a las primeras la legislación las contempla como una realidad fáctica, a las futuras, por el contrario, les da una serie de normas que después contemplaremos, y no siempre las excluye del cómputo.

Ya hemos visto que la propia legislación determina (a sensu contrario) cuales sean las poblaciones no fronterizas, pero el problema se plantea al tratar de trazar la línea divisoria entre lo que se considera núcleo urbano y lo que no.

Muy interesante resulta a estos efectos uno de los pocos dictámenes oficiales (en este caso, de la asesoría jurídica de la Dirección de Servicios Generales del Ejército) elaborados sobre la presente materia: después de hacer un estudio histórico-comparativo (la Ley de 1935 empleaba el término «fuera de población», mientras que la actual utiliza el de «núcleo de población») llegando a la conclusión de que la actual legislación no ha pretendido establecer un distinto criterio, trata de delimitar el controvertido término de núcleo de población, acudiendo a la Ley del Suelo, jurisprudencia sobre el arrendamiento rústico y urbano, contribución territorial y Dirección General del Registro y del Notariado. Este último organismo, en resolución de 28 de septiembre de 1972 y con motivo de un Auto apelado en la Audiencia Territorial de Santa Cruz de Tenerife resolvió respecto a un caso concreto de aplicación de la Ley de 1935 (ya hemos señalado antes que el criterio es el mismo de la legislación actual) afirmando que por casco urbano ha de entenderse «cualquier zona poblada o barriada con población propia».

Después de esto, el referido dictamen hace la atinada observación de que el desarrollo turístico de nuestro país, unido al desarrollo económico general hace pensar que en un futuro no

lejano, será verdaderamente difícil que se den situaciones de terrenos en las islas y costas en los que no concurra el carácter de zona urbanizada o de suelo urbanizable, por lo que debiera realizarse un estudio profundo que, en el futuro, garantice —mediante la disposición legal adecuada— la compatibilidad de los intereses de la Defensa Nacional, con los económicos y turísticos del país.

Independientemente de esta probable futura situación, el Colegio de Notarios de Baleares señala que a la Autoridad Militar no le va a ser fácil conocer la situación real del censo de propiedades extranjeras en las zonas de acceso restringido a la propiedad por parte de extranjeros, dado que las que ellos llaman «zonas de acceso libre» son fluctuantes y tienden a ampliarse a través de las futuras urbanizaciones con planes aprobados conforme a la legislación urbanística e informados favorablemente por el Ministerio de Defensa, pudiendo ocurrir que recaiga el informe favorable en una futura urbanización, parte de cuyos terrenos hubieran sido adquiridos por extranjeros con autorización militar.

Sin embargo, y precisamente para clarificar esta situación real, en el artículo 42-2.º se crea un censo de propiedades extranjeras que se llevará por términos municipales y cuya finalidad será la de facilitar, exclusivamente a la Administración, la estadística necesaria para el cumplimiento de las normas limitativas contenidas en la Ley y en el Reglamento.

Se establece después que se abrirá un fichero particular, para cada término municipal que, total o parcialmente, esté incluido en alguna zona de acceso restringido. Los datos los remitirán las Autoridades Regionales Militares (recordemos que en el presente caso habrá de entenderse por tales a las del Ejército de Tierra, exclusivamente) a quienes, a su vez, se los habrán remitido los Registradores de la Propiedad, pues los artículos 40 y 41 del Reglamento atribuyen un papel preponderante a los Notarios y Registradores en este control, ya que, además de la remisión vista, deberán velar para que se recabe la autorización militar en aquellas adquisiciones inmobiliarias por extranjeros que puedan verse afectadas por estas limitaciones debiendo ellos (Notarios y Registradores) discernir las que las precisen de las que no exijan tal autorización.

Muy interesante resulta el punto 4.º del artículo 43 al determinar que queda facultado el Ministerio de Defensa para dictar, de acuerdo con el de Justicia, las disposiciones complementarias de este Reglamento al objeto de la mejor llevanza del censo: de esta forma, podrán añadirse las disposiciones que la práctica aconseje.

f) *Zonas urbanizadas o de ensanche futuras*

El artículo 35-1.º determina que, en este caso, los organismos competentes, antes de dar la aprobación definitiva de los planes urbanísticos, recabarán del Ministerio de Defensa el informe favorable, pudiendo ocurrir:

a) Que se emita expresamente el informe favorable: en este caso, estas zonas quedan equiparadas a las ya existentes y esto tiene como consecuencia que la superficie correspondiente al plan aprobado no se incluirá en el cómputo.

b) Que el informe favorable sea emitido en forma tácita: en efecto, en el artículo 35 punto 2.º se especifica que en el caso de que transcurran dos meses sin interposición de objeciones por parte del Ministerio de Defensa, se entenderá favorablemente emitido.

c) Que el informe emitido por la Administración Militar sea desfavorable: en este caso, esto no implicará la no aprobación del plan urbanístico, sino que, sencillamente, su superficie no queda acogida al beneficio del artículo 35 y, por tanto, deberá entrar a formar parte de las superficies computables a efectos de los respectivos tantos por ciento.

g) *Zonas o centros de interés turístico nacional*

El artículo 38, en su número primero, exceptúa de la obligatoriedad del requisito de obtener autorización militar a los centros o zonas que se declaren de interés turístico nacional, en los que, conforme a lo previsto en la Ley 197/63 de 28 de diciembre, se considerará concedida la correspondiente autorización militar con las limitaciones que, por imperativo de la Defensa Nacional, pueda establecer el Ministerio de Defensa en su preceptiva autorización previa a tal declaración.

Respecto a estas zonas, el Colegio Notarial de Baleares considera que esta exclusión de la necesidad de obtención de autorización militar no implica, de ninguna manera, que sus superficies queden excluidas del cómputo: por lo tanto, a diferencia de los casos anteriores (núcleos urbanos, etc.) en los que sus superficies quedan excluidas del cómputo, pero se requiere autorización militar para los planes de urbanismo (futuros), aquí no se requiere la susodicha autorización, pero en cambio, sí quedan sus superficies computadas a efectos del máximo tanto por ciento que los extranjeros puedan obtener.

Sin embargo, creemos que no se incluirán en el cómputo las superficies incluidas en las zonas o centros de interés turístico

que estén ocupadas por núcleos urbanos y sus zonas de ensanche o urbanizaciones actuales.

Respecto a las futuras, si sus planes de ordenación obtienen el informe favorable del Ministerio de Defensa (artículo 35-1.º), tampoco deberán incluirse en el cómputo, salvo que el Ministerio de Defensa, en su preceptiva autorización previa a la declaración de centro o zona de interés turístico nacional, establezca como limitación, la necesidad de obtener la autorización militar (artículo 38 del Reglamento).

h) Zonas en las que el porcentaje estuviere rebasado ya

En estos casos no se modificará el status jurídico pero, previa declaración de utilidad pública, dichas propiedades podrán ser (todas o algunas de ellas) objeto de expropiación sin que pueda haber lugar, en este caso, al derecho de reversión previsto en el artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa.

¿Cuál será el destino de esas propiedades expropiadas? Obviamente podrá ser el de conservarlas por la Administración o enajenarlas nuevamente (aunque esta vez, a españoles, por supuesto) previa la autorización legal correspondiente, de acuerdo con lo previsto en la Ley de Patrimonio del Estado: así lo dispone expresamente el punto 2.º del artículo 44.

Por otra parte, y como es lógico, cuando el porcentaje llega al máximo autorizado para cada zona, no podrá ya ningún extranjero adquirir bien inmueble alguno en dicha zona.

4. Necesidad de autorización

Las autorizaciones que los extranjeros han de obtener en estas zonas tienen por objeto no solamente el poder fiscalizar que no se rebasen los porcentajes admitidos para cada una, sino también el de intervenir (en orden a la Defensa Nacional, naturalmente) en las obras o edificaciones que en tales propiedades pretendan realizar.

Así, el artículo 37 establece que será necesaria la obtención de la correspondiente autorización para:

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

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

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

¿Qué clase de obras están sujetas a autorización, podríamos preguntarnos? Se entiende que solamente lo estarán las que impliquen edificación y, en general, construcción. Sin embargo, entendemos que no necesitarán autorización las obras de conservación y ornato, como manifestó Pita da Veiga en la discusión parlamentaria del proyecto de Ley.

Además, el espíritu de la Ley es claramente favorable a esta interpretación y se encuentra igualmente recogido en las zonas de interés y en las de seguridad.

d) Los precedentes actos, referidos a terrenos situados en centros o zonas de interés turístico, cuando así lo establezca el Ministerio de Defensa en su preceptiva autorización previa a tal declaración (artículo 38).

Después de estas normas de carácter general, la legislación contempla algunos supuestos especiales que nosotros sistematizaremos en la relación que sigue, en la que se incluye algún supuesto no contemplado allí.

a) *Caso de adquisición a título hereditario*

El artículo 46 en sus puntos 1.º y 2.º determina que «cuando la adquisición de fincas o la constitución de derechos reales sobre las mismas a favor de extranjeros se verifique por título hereditario universal o singular, los interesados deberán solicitar la autorización exigida por el artículo 37 de este Reglamento en el plazo de tres meses o proceder a la enajenación de los bienes en el término de un año, contados ambos desde que el adquirente pudo ejercitar legalmente sus facultades como titular del dominio o del derecho real de que se trate. Transcurrido el plazo de un año sin haberlo enajenado, o el mismo plazo contado a partir de la fecha en que se negó la autorización solicitada, el Ministerio de Defensa podrá proceder a la expropiación forzosa, con arreglo a lo previsto en el artículo 44» (Es decir, previa declaración de utilidad pública y con arreglo a la legislación vigente).

A la vista de este precepto se nos plantean algunos interrogantes. Así:

1.º ¿Será aplicable esta normativa cuando el causante también sea extranjero?

Habrá que distinguir dos supuestos: uno, que la adquisición del terreno obtenida por el causante haya sido perfeccionada

antes de la entrada en vigor de esta legislación y, por admitir la realidad fáctica a que nos referíamos antes, no hubiera necesitado la correspondiente autorización, siendo respetada ésta a la entrada en vigor del Reglamento, aunque el porcentaje correspondiente hubiere sido rebasado (artículo 44-1.º del Reglamento): En este caso, no parece caber duda de que la normativa presente es perfectamente aplicable, ya que de otra forma, bloquearía la posibilidad de enmendar, paulatinamente, una situación que posiblemente haya rebasado los porcentajes admitidos.

Otro caso sería que el causante, al amparo ya de la presente legislación, hubiere adquirido el dominio de la finca, previa obtención de la correspondiente autorización.

En este caso, creemos que sería posible que el heredero (extranjero también) quedara exonerado de las obligaciones de este artículo 46, ya que el porcentaje fijado para la zona correspondiente no variará en absoluto con esta transmisión.

2.º ¿Será necesaria la previa autorización militar para autorizar escrituras de aceptación y partición de herencia o de entrega de legados?

Entendemos, de conformidad con el Colegio Notarial de Baleares, que no será necesaria puesto que el heredero o legatario extranjero puede optar (en lugar de hacerlo por solicitar autorización) por proceder a la enajenación, lo que quiere decir que, para enajenar (en el plazo de un año, pero sin que se precise autorización alguna) se presupone que posee el título de propiedad.

3.º ¿Desde cuándo se computará el día inicial para los plazos de tres meses y de un año establecidos en el repetido artículo 46? Desde luego, sabemos que dicho artículo lo fija en «aquel día en que el adquirente pueda ejercitar legalmente sus facultades como titular del dominio o derecho real de que se trate» pero, ¿cuál se entiende que sea ese día?

Para Lucas Fernández la solución será distinta según que el presunto heredero o legatario, posea la finca o no.

Si la posee, el día inicial será el de la muerte del causante (en la institución hereditaria o legados puros) o desde el cumplimiento del término o condición en las a plazo o condicionales.

Caso de no poseer la finca, estima dicho autor que parece que debería remitirse el momento inicial a aquel en que el extranjero tuviere conocimiento del título hereditario.

Para el Colegio Notarial de Baleares, por día inicial debiera entenderse el de la fecha de otorgamiento de la escritura: esta solución permitiría la aplicación del precepto general del artícu-

lo 41 del Reglamento de zonas (que impone la inscripción) y resolvería los problemas de dicha inscripción e incluso los de la enajenación.

También podrá argumentarse que hasta que no se produzca la inscripción (ya que ésta se encuentra impuesta) no podrá ejercitar el heredero legalmente sus facultades y en consecuencia cabría referir el día inicial a la fecha de inscripción.

b) *Caso de pérdida de nacionalidad por un español*

El punto tercero del artículo 46 equipara este supuesto con el de la adquisición a título hereditario, en orden a plazos y consecuencias.

Claro es que, en este caso, el día inicial será aquel en el que se produjo la pérdida de la nacionalidad española.

Si no se solicita autorización ni opta por enajenar (en los plazos establecidos) la inscripción no se cancelará, pero podrá dar lugar a expropiación por parte del Ministro de Defensa (artículos 46-2.º y 3.º).

c) *Caso de adquisición de bienes inmuebles como consecuencia de la disolución de una sociedad española*

El artículo 46 equipara también este supuesto con el de la adquisición mortis causa.

Pero el precepto legal habla de sociedad, no de sociedad española: valga aquí, por tanto, lo dicho en el supuesto hereditario, cuando nos preguntábamos qué ocurriría si el causante era también extranjero.

d) *Supuesto de que el cónyuge extranjero adquiera bienes inmuebles como consecuencia de la disolución de la comunidad matrimonial de bienes*

Aquí habrá que emplear la analogía —ya que la legislación no contempla este supuesto— y aplicar las normas del caso anterior.

Y, ya vistos los supuestos y casos para los que se exige autorización militar, veamos a qué normas y procedimientos habrán de ajustarse éstas.

5. *Tramitación de proyectos y autorizaciones*

Por tanto, vistos ya los casos necesitados de autorización, veamos:

- a) Quiénes deben interesar esa autorización.
- b) Cómo deben solicitarla.
- c) Los trámites que dicha solicitud atravesará hasta conseguir la autorización.

Desarrollemos, por tanto, estos tres apartados.

a) *Personas afectadas:*

Lo serán:

1.º *Las personas físicas:*

En este apartado se entenderán incluidos los extranjeros, los apátridas, los españoles que pierdan su nacionalidad y los españoles nacionalizados, si bien respecto a estos últimos las limitaciones sólo se les aplican en los territorios españoles del Norte de Africa, donde precisarán la previa autorización del Consejo de Ministros para los actos a que se refieren los artículos 37 y 48 del Reglamento.

En dichos territorios y respecto a los extranjeros, la autorización del Consejo de Ministros sustituirá a la normal autorización militar (disposición final primera del Reglamento).

2.º *Las personas jurídicas:*

Quedan comprendidas aquí, tanto las sociedades extranjeras, cuanto las españolas cuyo capital pertenezca a personas físicas o jurídicas extranjeras en proporción superior al 50 por ciento (artículo 39-1.º).

El propio Reglamento dicta normas para determinar el porcentaje de inversión extranjera en una sociedad española al decir, en el punto 2.º del artículo 39 que se estará a lo dispuesto en los artículos siete, treinta y dos y demás concordantes del Reglamento de inversiones extranjeras aprobado por Decreto 3022/74 de 31 de octubre, cuyas normas serán aplicables en cuanto sea preciso, como supletorias del presente Reglamento.

El trabajo notarial de Baleares, tantas veces citado en éste, considera —de acuerdo con dicha remisión— como inversión extranjera en bienes inmuebles (necesitada, por tanto, de previa autorización militar) la realizada por sociedades españolas en los siguientes casos:

- a) Cuando su capital pertenezca a personas físicas o jurídicas extranjeras, en proporción superior al 50 por ciento.
- b) Cuando su capital pertenezca a otras sociedades españolas en proporción superior al 50 por ciento siempre que, a su vez,

estas segundas sociedades españolas se encuentren en alguno de los siguientes supuestos:

1.º Tengan una participación extranjera en su propio capital superior al 50 por ciento.

2.º Tengan una participación extranjera en su propio capital superior al 25 por ciento sin exceder del 50 por ciento y los socios extranjeros tuvieran una situación de dominio o prevalencia en la administración.

c) Cuando su capital pertenezca a las personas físicas o jurídicas indicadas en los dos apartados anteriores en proporción igual o inferior al 50 por ciento, pero los socios extranjeros tuvieran una situación de dominio o prevalencia en la administración.

b) *Requisitos de la solicitud:*

Están especificados en los artículos 79 al 81 del Reglamento, y se refieren a documentos acreditativos, tanto de la personalidad del instanciante, cuanto de la finca objeto de la solicitud.

Desde luego, se distinguen perfectamente los supuestos de cuando el solicitante sea persona física (artículo 79) de cuando se trate de persona jurídica (artículo 80 y 81).

Solicitante persona física

En este caso, la documentación que deberá aportar será la siguiente:

1.º Instancia: en la que se hará constar su nacionalidad, circunstancias personales, tiempo y lugar de permanencia en España y cuantos datos estimen necesarios para justificar su petición.

2.º Fotocopia del pasaporte y de la tarjeta de residencia, si la tuviere y demás justificantes de sus circunstancias personales.

3.º Certificación acreditativa de su conducta y antecedentes, expedida por la Autoridad competente de su residencia habitual.

4.º Croquis de situación en escala comprendida entre 1/5.000 y 1/25.000 y plano de la finca en escala no inferior a 1/500, así como el correspondiente anteproyecto o proyecto y la memoria explicativa, en su caso, si se tratara de obras o construcciones.

Más adelante, el Reglamento determina que, caso de estar redactado en idioma extranjero alguno o algunos de los docu-

mentos exigidos en los puntos 2 y 3 (de la anterior numeración en este trabajo) deberá acompañarse su traducción al español, debiendo hallarse todos ellos (incluida la traducción) debidamente legalizados.

A este respecto diremos que si bien parece lógica la exigencia de traducción de certificaciones de conducta, no lo parece en cambio en lo que respecta a pasaporte o tarjeta de residencia, ya que es regla universalmente aceptada que estos documentos estén expedidos en la lengua del país de origen, aparte de que en la mayoría de los casos aparece redactado en varios idiomas, siendo de todas formas fácilmente comprensibles sin necesidad de la mentada traducción.

Solicitante persona jurídica

El artículo 80 parte de la base de que la documentación exigida para las personas físicas también lo será en este caso, en cuanto sea aplicable.

Pero, además, deberá acompañar copia notarial del título o escritura de constitución, incluidos los estatutos, y de sus posibles modificaciones, así como certificación expedida por la persona a quien corresponda la administración o representación de la entidad, relativa a la participación de personas físicas o jurídicas extranjeras en el capital y en los órganos sociales.

Concluiremos diciendo que tanto en uno como en otro caso (persona física o jurídica) se presentarán dos ejemplares de cada uno de los documentos exigidos. Así lo determina el punto 3.º del artículo 60, al cual hace expresa remisión el 81 en su punto 1.º.

c) Tramitación de la solicitud:

La documentación será presentada al Capitán General.

Este, en no más de DOS MESES, lo elevará con su informe y el de las jefaturas técnicas, haciendo constar:

a) Extensión de las propiedades extranjeras en la zona de que se trate.

b) Proximidad de la finca a terrenos u obras militares importantes.

c) Opinión del Capitán General (de acceder o no o de recabar informe previo de cualquiera de los Jefes del Estado Mayor de los otros ejércitos).

Lo remitirá al:



General Jefe del Estado Mayor del Ejército quien (no se establece plazo) lo trasladará al



MINISTRO DE DEFENSA: Este deberá resolver en otros DOS MESES autorizando o denegando. Caso de autorización, si lo solicitado fueren obras (artículo 37) se especificará el plazo, el cual se contará a partir de la fecha de autorización. Transcurrido este plazo sin concluir las obras (aunque estén iniciadas) o justificada suficientemente la demora, se entenderá caducada.

Hagamos la observación de que en este caso concreto (artículos 81 y 82) no se habla de Autoridad Regional ni de Regional Militar, sino de Capitán General.

A continuación, destacaremos algunos supuestos que el Reglamento contempla y regula.

d) *Delegación:*

El artículo 82 del Reglamento permite que el Ministro delegue en los Capitanes Generales para que sean éstos los que concedan la autorización, siempre y cuando se trate de solicitud de adquisición de terrenos *y que éstos no rebasen los dos mil metros cuadrados* de superficie.

Se hace constar que si el solicitante fuere ya titular de terrenos o propiedades cuya superficie, unida a la que se desea adquirir, rebase la extensión mencionada, no sería posible dicha delegación.

Tampoco cabrá en el supuesto de que el Capitán General estime que debe informar otro Ejército.

Como hemos observado, la delegación se permite raramente en esta legislación y, en este caso concreto, nos plantea algunas interrogantes que pasamos a exponer seguidamente:

En primer lugar, la frase «el Ministro *podrá* delegar en los Capitanes Generales», nos indica ya que la delegación deberá ser expresamente concedida para cada caso concreto; ahora bien, ¿cuándo se producirá? Porque es evidente que la solicitud debe ser remitida por el Capitán General al Ministro para que éste pueda ejercitar la mentada delegación.

Por tanto, creemos que toda solicitud seguirá el trámite normal anteriormente contemplado (elevar la instancia, documentada e informada, en dos meses, al Ministro por medio del Jefe del Estado Mayor del Ejército) y sólo entonces el Ministro, en vez de decidir, devolvería el expediente al Capitán General para que éste fuera el que concediera, en su caso, la solicitada autorización.

Desde luego, creemos que de esta forma, una de las ventajas de la delegación cual es la de agilización, se vería perjudicada.

Tampoco se establece qué plazo se concede al Capitán General para adoptar una resolución: pensamos que, por analogía, tampoco deberá ser superior a los dos meses a que debe ceñirse el Ministro, pero si todo esto es así, no parece que esta delegación pueda suponer ahorro de tiempo alguno para el solicitante.

Pero es que además, esta tramitación (que hemos supuesto la lógica, ya que, repetimos, el Ministro habrá de delegar en cada caso concreto y, por tanto, precisamente después de haber recibido la instancia y documentación) parece contradictoria con el punto 3.º del artículo 81 donde se especifica que «el Ministro acordará lo que proceda y, en cualquier caso, resolverá dentro del plazo de otros dos meses, *concediendo* o *denegando* la autorización solicitada».

Como vemos, según esto, el Ministro no tiene más que una doble alternativa: conceder o denegar, mientras que de esta forma se concede una tercera posibilidad cual es la de delegar.

Creemos que todos estos inconvenientes hubieran sido obviados si en lugar de expresarse «podrá delegar», se hubiera dicho «delegará».

Claro es que ello implicaría una concesión de carácter general y parece claro que esto no encaja en el espíritu de la presente legislación, claramente centralizadora.

e) *Revisión de las autorizaciones ya concedidas:*

Como quiera que el legislador ha previsto la posibilidad de que, pese a los controles establecidos (que se materializan, sobre todo, en las necesarias autorizaciones) pudieran utilizarse las fincas u obras para fines contrarios a los de la Defensa Nacional, el artículo 84 recoge la posibilidad de revisión de dicha autorización concedida.

Puede llegarse por este camino (para el que, por cierto, no se regulan procedimiento ni Autoridad competente algunos) hasta la anulación de la autorización concedida y, previa la declaración de utilidad pública, la expropiación de las mismas en la forma establecida en el artículo 44 (estudiado ya para el supues-

to de que el porcentaje de la zona de acceso restringido a la propiedad por parte de extranjeros hubiera sido rebasado ya, página 90 del presente trabajo).

Sin perjuicio de todo ello, podrá sancionarse, en su caso, al contraventor, bien de acuerdo y por el cauce del procedimiento sancionador, bien, incluso, en vía penal.

Las posibilidades de anulación antes vistas, son consecuentes con el apartado 3.º del artículo 6, en la redacción dada por el Decreto de 31 de mayo de 1974 donde se establecía que «los actos contrarios a las normas interpretativas y las prohibitivas son nulos de pleno derecho, salvo que en ellos se establezca un efecto distinto para el caso de contravención».

Pese a ello, observamos que es el único precepto de esta legislación por el que se puede llegar a una solución tan tajante como la de la anulación, ya que el artículo 91 al contemplar (con carácter general, eso sí, y no ceñido exclusivamente a las zonas de acceso restringido a la propiedad por parte de extranjeros, como en el presente caso) la posibilidad de infracciones que pudieran cometerse respecto a las limitaciones o prohibiciones que este Reglamento y sus consecuentes Decretos (u órdenes ministeriales) establezcan, prevé la demolición total o parcial de la obra o la expropiación (aparte, claro es, de la sanción correspondiente) pero no llega a establecer la posibilidad de anulación de la autorización concedida, como se recoge y contempla en el comentado artículo 84.

Y con esto, creemos haber terminado el estudio de los tres grandes grupos de zonas a que esta legislación se refiere.

Estudiaremos ahora dos materias comunes a las tres zonas y que se encuentran regulados en los dos capítulos en que se divide el Título III: nos referimos a las indemnizaciones y las sanciones.

VII. INDEMNIZACIONES

Qué duda cabe que la observancia y aplicación del Reglamento traerá consigo (sin necesidad de contemplar ya los casos en que se recurre a la expropiación) perjuicios para los administrados afectados por lo que, para paliarlos de alguna manera, se establece en este capítulo 1.º del Título III la posibilidad de que estos perjuicios sean indemnizados.

Así, en el artículo 38 se enumeran los casos en que serán indemnizables los perjuicios sufridos por aplicación de esta legislación, según se trate (apartado a) de zonas de interés o de segu-

ridad, en el apartado b) o, por último, de acceso restringido, en el apartado c).

En general, y para los dos primeros supuestos, se declaran indemnizables aquellos perjuicios sufridos por incompatibilidad de los términos de la concesión, con el uso normal de la propiedad afectada.

Para los casos de zona restringida a la propiedad por parte de extranjeros, se contemplan los supuestos de expropiación de fincas en el caso (ya contemplado con anterioridad, en este trabajo) de que ya se hubiere rebasado la proporción fijada y, por tanto, fuere necesaria la expropiación (cuando así se acuerde).

También en el supuesto de sociedades españolas sujetas a obligatoriedad de autorización y que no la hubieren obtenido.

Por último, igualmente en los supuestos de adquisición mortis causa cuando el heredero (extranjero) no opte por solicitar la autorización requerida ni por la enajenación, en los casos y plazos regulados en el artículo 46.

Como norma general también, se establece la acomodación de las indemnizaciones a la Ley de Expropiación Forzosa y a la del Régimen Jurídico de la Administración del Estado, excepto las obligaciones, servidumbres y limitaciones de todo orden que resulten para las obras y servicios públicos, los cuales serán objeto de adecuada compensación que se acordará en Consejo de Ministros.

Sólo nos resta ya en esta materia, resaltar que el legislador ha dejado expresa y destacadamente en pie la posibilidad de que el propietario afectado pueda hacer uso de la facultad conferida por el artículo 23 de la Ley de Expropiación Forzosa, esto es que cuando una expropiación sea parcial (en cuanto a extensión o derechos afectados) de tal modo que la conservación del resto resulte antieconómica para el propietario, podrá solicitar que la expropiación se extienda al total de la finca.

Esta solicitud será resuelta en el plazo de diez días y cabe recurso de alzada contra la misma, pero no el contencioso-administrativo, expresamente excluido por dicho artículo 23.

Exceptuando este supuesto diremos, con carácter general, que al contrario de lo que nos ocurrió al hablar del procedimiento general (concretamente en los casos de zonas de interés y de seguridad para la concesión de la autorización) en materia de indemnizaciones sí que resulta adecuado, en su caso, el recurso contencioso administrativo ya que el apartado b) de artículo 2 de la Ley Reguladora de lo Contencioso Administrativo de 1955 admite expresamente la viabilidad de su interposición, en materias de indemnizaciones dimanantes de los actos políticos del gobierno.

VIII. SANCIONES Y PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

Como consecuencia lógica y necesaria a la facultad de vigilancia conferida a la Administración Militar, el Reglamento estudia en este Capítulo 2.º del Título III la posibilidad de que, aparte de otras medidas tendentes a reponer la situación anterior a la vulneración de la autorización (mediante expropiación, demolición), puedan imponerse sanciones económicas a los autores de las infracciones a las disposiciones prohibitivas o limitativas.

Ya en su momento, y al hablar de la vigilancia e inspección de las obras, contemplábamos la posibilidad de que, en su caso, se impusieran sanciones por parte de la Administración Militar.

En este Capítulo, el Reglamento señala los topes máximos (respecto a la cuantía de las sanciones) que las distintas autoridades pueden llegar a cubrir. Así:

a) Las Autoridades Regionales podrán imponer multas de hasta 25.000 pesetas.

b) El Ministro, a propuesta de dichas autoridades, podrá llegar hasta las 100.000 pesetas.

c) El Consejo de Ministros (a propuesta del de Defensa) podrá imponerlas de hasta 500.000 pesetas.

El Reglamento prevé, como cauce legal para la imposición de cualquiera de las sanciones antes vistas, un procedimiento que él mismo recoge y regula en los artículos 94 a 101, ambos inclusive.

Así, se establece la obligatoriedad previa de una información reservada, ordenada por las autoridades correspondientes cuando tengan conocimiento de hechos que pudieran ser sancionables.

Si de la información reservada (para la que, por cierto, no se regula procedimiento ni plazo alguno) resultare subsistente la posibilidad de infracción, dicha autoridad iniciará el procedimiento administrativo sancionador propiamente dicho.

A este fin, la Autoridad Jurisdiccional designará un Instructor que será de la categoría de Jefe u Oficial. Podrá nombrar también un Secretario, aunque esta designación no sea imprescindible.

De cualquier forma, el (o los) nombramientos, deberán ser notificados al administrado sujeto al procedimiento.

El Instructor tramitará el procedimiento y acordará la práctica de cuantas pruebas y actuaciones crea convenientes para la depuración de los hechos.

Después, formulará pliego de cargos: éste se notificará a los interesados, quienes tienen ocho días para contestar.

Pasado ese plazo (o contestado el pliego) formulará el Instructor propuesta de resolución, la cual también se notificará al interesado, concediéndosele igualmente otros ocho días para alegar lo conveniente en su descargo.

Hecho esto, lo remitirá a la Autoridad que lo designó.

La Autoridad, recibido el expediente del Instructor, *deberá* oír a su Auditoría (o asesoría jurídica, según corresponda) y, o bien lo estimará completo (en cuyo caso resolverá o lo elevará a quien corresponda la resolución) o no: en este último supuesto lo devolverá al Instructor con la indicación de las diligencias o pruebas que crea oportunas: el Instructor deberá notificar este extremo al interesado.

Expuesto ya el procedimiento, haremos algunos comentarios.

El Reglamento, en realidad, dibuja de una forma un tanto borrosa el procedimiento a seguir y, excepto en los dos plazos de ocho días concedidos al interesado, no determina cuál sea el tiempo a que debe ceñirse, tanto el Instructor cuanto la Autoridad Militar, en sus respectivos cometidos y atribuciones.

Entendemos que habrá de tenerse presente, en todo momento, el Decreto de 2 de junio de 1966 sobre adaptación de la Ley de Procedimiento Administrativo a los Departamentos Militares, especialmente el Título IV del mismo, que es el indicado por estar dedicado al procedimiento administrativo en sí.

Naturalmente, esto no regirá para la novedad que supone la previa información reservada la cual, al no tener tan siquiera carácter de procedimiento, parece que no deberá supeditarse a norma alguna.

En cuanto al tiempo, entendemos que siempre deberá ser tenido presente el artículo 61 del Decreto 1408/66 antes citado, donde se determina, con carácter general, que ningún procedimiento administrativo podrá exceder de seis meses, contados desde el día de su iniciación hasta aquel en el que se dicte resolución.

Claro es que, en lo relativo a la información reservada, al no tener carácter procedimental, no creemos que el tiempo invertido en su confección pueda ser sumado (a estos efectos) al de la tramitación del procedimiento sancionador en sí.

En cuanto a la posibilidad de recurrir contra la sanción impuesta, los artículos 93 y 99 establecen que el sancionado podrá interponer, en el plazo de quince días, recurso de alzada ante el Ministro de Defensa el cual habrá de resolver, bien expresamente, bien mediante el silencio administrativo, ya que transcurridos tres meses desde la interposición sin que le haya sido notificada resolución alguna, se entenderá denegada.

Quando la sanción haya sido impuesta por el Ministro o por el Consejo de Ministros, no cabe la posibilidad de recurso alguno por vía administrativa, quedando solamente abierta la posibilidad de la contencioso administrativa.

Igualmente ocurre respecto a la resolución de la alzada.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS:

Las dos primeras tratan de la obligatoriedad de inscripción en 18 meses desde la vigencia del Reglamento, de los actos y contratos por los que se adquiere o transmite el dominio o demás derechos reales a favor de personas extranjeras (en las zonas de acceso restringido) y que hubieran sido realizados o perfeccionados en fecha anterior al presente Reglamento, estableciéndose recargos retributivos para el caso de que no se haga así.

La tercera disposición transitoria (ya mencionada en el estudio histórico) deja expresamente vigente el Decreto sobre Zona Militar de Costas y Fronteras de 15 de febrero de 1933, cuyas disposiciones serán aplicables a las actuales zonas de interés hasta la publicación de los respectivos decretos creadores de las mismas, en cuyo momento y paulatinamente, irá perdiendo su vigencia.

También la cuarta mantiene situaciones anteriores: concretamente, mantiene las delimitaciones de las zonas polémicas y de aislamiento en tanto en cuanto no se delimite (por el Ministerio de Defensa) las actuales zonas próximas de seguridad.

La quinta y última, por el contrario, es claramente irretroactiva y, por ende, poco transitoria (valga la expresión), ya que determina que «no serán indemnizables las limitaciones en zonas de interés para la Defensa Nacional y de seguridad establecidas con anterioridad a la vigencia de este Reglamento, al amparo de las normas sobre Zona Militar de Costas y Fronteras y Zonas Polémicas y de Aislamiento».

DISPOSICIONES FINALES

Son cuatro las recogidas en el presente Reglamento.

La tercera se trata de una verdadera, amplia y minuciosa tabla de derogaciones y vigencias, muchas de las cuales hemos comentado ya al tratar del estudio histórico de este mismo trabajo.

Es por esta razón y por la minuciosidad antes referida (que no admitiría casi comentario, sino una verdadera transcripción

de sus numerosas disposiciones) por lo que en este trabajo y momento, sólo haremos mención a su existencia.

Otra panorámica nos presenta la primera de estas disposiciones finales.

Efectivamente, contempla los supuestos de actos, contratos y sucesiones relativos a territorios del Norte de Africa por personal extranjero o español nacionalizado, así como construcciones, obras o edificaciones en las mismas.

También a este respecto hemos hecho algún comentario anteriormente al hablar de las zonas de acceso restringido a la propiedad por parte de extranjeros.

En primer lugar hemos de observar que, a diferencia con la normativa general en lo relativo a limitaciones a extranjeros, en este caso, dichas limitaciones se extienden también a los españoles nacionalizados.

Recordemos también que, mientras que el porcentaje máximo normal a que los extranjeros pueden aspirar a poseer según esta legislación suele ser del 15 por ciento, en este caso sólo se admite un cinco por ciento.

Pues bien, cuando, según las premisas anteriores, sea precisa la autorización, ésta la deberá conceder no ya el Ministro de Defensa, sino el Consejo de Ministros.

El cauce de solicitud será el Capitán General (del Ejército de Tierra) suponemos, pues se trata —no hemos de dudarlo— de una variante de las zonas de acceso restringido a la propiedad por parte de extranjeros, quien la deberá elevar, con su informe, al Ministro de Defensa, a través del General Jefe del Estado Mayor del Ejército.

Como en muchas otras ocasiones, observamos que si bien el trámite a seguir se encuentra suficientemente delimitado, no ocurre así en cuanto a los plazos concedidos, bien sea para las elevaciones, como para los informes, cuanto, en fin, para la resolución.

Muy interesante es, a nuestro juicio, la afirmación contenida en el punto 2.º de esta disposición final primera donde se expresa que «las decisiones del Consejo de Ministros no son susceptibles de recurso alguno»: esto parece abundar en nuestra teoría —anteriormente expuesta— de que cuando los actos relativos a las zonas de Defensa Nacional emanan del consejo de Ministros, no cabe duda de que han de ser considerados a todos los efectos como actos políticos del Gobierno con lo que, en aplicación del apartado b) del artículo 2.º de la Ley Reguladora de lo Contencioso Administrativo, no cabrá esta vía contra los mismos.

Concluiremos el comentario de esta primera disposición final diciendo que, al tratarse de una variante de las normas para las

zonas de acceso restringido a la propiedad por parte de extranjeros, creemos que hubiera resultado más conveniente (en orden a la sistematización) haber incluido su texto en el Captítulo 3.º del Título II.

La disposición final segunda determina claramente que será compatible la autorización militar con cualquiera otra que, con arreglo a otras normativas, deban ser concedidas por Departamentos u Organismos de la Administración Pública.

Eso sí, en orden a la agilización burocrática recuerda la aplicación, en este caso, del principio de unidad de expediente a que se refiere el artículo 39 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Aun cuando el Reglamento no lo sanciona expresamente (se refiere tan sólo a la Ley de Procedimiento Administrativo) nosotros pensamos que será de aplicación el también artículo 39 del Decreto 1408/66 de adaptación de la misma a los Departamentos Militares donde, a lo largo de los cuatro puntos que en dicho artículo se encuentran, se recoge muy minuciosamente el procedimiento a seguir cuando —referido a un solo asunto u objeto— haya de dictarse una resolución única en la que habrán de intervenir con facultades decisorias, dos o más Departamentos Ministeriales o varios centros directivos de un mismo Ministerio.

Por último, la cuarta disposición final sanciona el día de la entrada en vigor del Reglamento: el día de su publicación, es decir, el 14 de abril de 1978 («B.O.E.» núm. 89).

CONCLUSION

A lo largo de este trabajo hemos ido apuntando consideraciones parciales que eliminan (en orden a evitar la repetición) las finales que de la legislación comentada, hayan surgido.

Por ello, así como por su indudable interés, traemos a colación las formuladas por el Coronel Auditor de la Armada, Don Arturo Paz-Curbera y López, en sus comentarios publicados en la Revista General de Marina correspondiente al tomo núm. 195 del mes de octubre del pasado año 1978.

Dicho Jefe al llegar a este punto, aparte de resaltar el aspecto positivo de la legislación que nos ocupa, considera que:

1.º Existe en esta legislación excesiva centralización. Efectivamente es así, pues, salvo para ciertas actividades y obras de escasa transcendencia en las que se establece una precaria y mediatizada actuación de las autoridades jurisdiccionales militares, en todo lo demás siempre resulta preceptiva la intervención y autorización ministerial cuando en realidad y por obvias razones,

debió haberse reforzado la competencia de los Capitanes Generales, no sólo con miras a la agilización del procedimiento dentro de la triple exigencia de economía, celeridad y eficacia que debe inspirar la gestión administrativa pública, sino incluso para ser consecuente con la nueva praxis descentralizadora que inspira el proyecto constitucional, lo que en ningún caso obstaría al debido control y coordinación central, siempre necesario y especialmente en la orgánica castrense.

Claro es, continúa el referido comentarista, que siempre se podrá actuar por delegación.

Entendemos, sin embargo, que la facultad de delegación está muy restringida en el presente caso, ya que, según el artículo 4 de la Ley de Procedimiento Administrativo (y, consecuentemente, del Decreto 1408/66 tantas veces citado), los casos de delegación deberán ser previstos por las Leyes y ya hemos observado y comentado que la presente legislación no es, precisamente, generosa al respecto.

2.º Su complejidad: Se advierte enseguida la profusa nomenclatura utilizada para designar a una misma Autoridad (regional, militar, jurisdiccional, Capitán General) sin establecer un común denominador que evite confusiones.

3.º Creación de un procedimiento especial, paralelo al general de la Ley de Procedimiento Administrativo: hubiese bastado con dictar una disposición especial o complementaria a la referida Ley de Procedimiento Administrativo.

Recoge, asimismo, dicho Jefe otros aspectos como son los de la excesiva cantidad de plazos, procedimiento reiterativo, confuso, excesivamente minucioso, etc. pero para no repetirlos (sino indicarlos) aquí, nos remitimos a su trabajo en la publicación indicada y en las páginas 291 a 293.

CUADROS SINOPTICOS GLOBALES

En los dos encartes siguientes incluimos dos grandes esquemas para una mejor comprensión y más rápida visión de todas las materias tratadas en el presente trabajo.

