

LA COORDINACIÓN DE LA DEFENSA NACIONAL CON LAS COMPETENCIAS SOBRE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO (*)

Antonio Mozo Seoane
Coronel Auditor
Profesor Titular D^o Administrativo

SUMARIO:

I. ORDENACION URBANISTICA Y COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS SECTORIALES. 1. EL MARCO CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS. A) CONCURRENCIA DE TITULOS. B) DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: NECESIDAD DE COORDINACION. 2. INEXISTENCIA DE MECANISMOS GENERALES DE ARTICULACION COMPETENCIAL.- II. LA INTEGRACION DE LAS NECESIDADES DE LA DEFENSA NACIONAL EN EL SISTEMA DE PLANEAMIENTO DE LA LEY DEL SUELO.- III. LA LEGISLACION DE ZONAS DE INTERES MILITAR: DESCOORDINACION CON EL PLANEAMIENTO URBANISTICO. A) ZONAS DE INTERÉS PARA LA DEFENSA NACIONAL Y ZONAS DE SEGURIDAD. B) ZONAS DE ACCESO RESTRINGIDO A LA PROPIEDAD POR PARTE DE EXTRANJEROS.- IV. GESTION DEL PATRIMONIO DE LA DEFENSA NACIONAL Y COORDINACION URBANISTICA. 1. LA GERENCIA DE INFRAESTRUCTURA DE LA DEFENSA. NATURALEZA Y FINES GENERALES. 2. LAS "CONDICIONES URBANISTICAS" DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO MILITAR: ADECUACION AL PLANEAMIENTO FISICO.

(*) Abreviaturas utilizadas:

LOAPA: Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico.

RAP: Revista de Administración Pública.

RDU: Revista de Derecho Urbanístico.

REALA: Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica.

REDEM: Revista Española de Derecho Militar.

TRLS: Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.

I. ORDENACION URBANISTICA Y COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS SECTORIALES.

1. *El marco constitucional de competencias*

A) *Concurrencia de títulos*

Las tradicionales tensiones entre planeamiento urbanístico, con vocación de ordenación integral, y planeamiento sectorial han cobrado una nueva dimensión con la estructura territorial y el consiguiente reparto de competencias derivados de la Constitución de 1978.

En efecto, como es sobradamente conocido, el art. 148.1.3º del Texto constitucional "regionaliza por entero la materia urbanística"(1) al posibilitar que las Comunidades Autónomas asuman las competencias sobre "ordenación del territorio, urbanismo y vivienda", pudiendo hacerlo además con el carácter de "exclusivas", reservándose por ello tanto las competencias legislativas y reglamentarias como las ejecutivas o de gestión: lo que efectivamente ha ocurrido en los diecisiete Estatutos de Autonomía aprobados(2).

Es esta una de esas cuestiones de la que suele decirse que ha hecho correr ríos de tinta, desde las iniciales advertencias sobre la falta de diferencia clara entre los conceptos de ordenación del territorio y urbanismo hasta las consecuencias que para la distribución del poder público tenía la atribución constitucional de competencias en la materia (o materias).

En cuanto al segundo aspecto de la cuestión, que es el que ahora nos interesa, esa atribución *directa* a las Comunidades Autónomas de todas las facultades sobre ordenación territorial y urbanística, con la consiguiente privación "literal" de las mismas al Poder central, fue matizada también desde el principio en el sentido de que "no debe significar ello,

(1) García de Enterría y Parejo Alfonso, *Lecciones de Derecho urbanístico*, I, Madrid, 1979, pág. 103.

(2) Arts. 10.31 del Estatuto del País Vasco, 9.9 del Estatuto de Cataluña, 27.3 del Estatuto de Galicia, 13.8 del Estatuto de Andalucía, 10.1.b) del Estatuto de Asturias, 22.3 del Estatuto de Cantabria, 8.1.8 del Estatuto de La Rioja, 10.1.b) del Estatuto de Murcia, 31.9 del Estatuto de la Comunidad Valenciana, 35.1.3º del Estatuto de Aragón, 31.1.b) del Estatuto de Castilla-La Mancha, 29.11 del Estatuto de Canarias, 44.1 del Estatuto de Navarra, 7.1.2) del Estatuto de Extremadura, 10.3 del Estatuto de Baleares, 26.3 del Estatuto de Madrid, 26.1.2º del Estatuto de Castilla-León.

sin embargo, un desapoderamiento total del Estado”(3); pudiendo suscribirse ya hoy la conclusión de que “la atribución de competencias en exclusiva a las Comunidades Autónomas en estas materias *no es intrínsecamente cierta*”(4). Por el contrario, en este como en otros muchos casos - por no decir que virtualmente en todos, por el juego de los diversos títulos competenciales y técnicas de “reducción a la unidad” del ordenamiento jurídico- se trata realmente de competencias compartidas o concurrentes, como ha tenido ocasión de ir precisando el Tribunal Constitucional, a cuya doctrina nos referiremos más abajo.

La supuesta competencia privativa de las Autonomías en materia de ordenación territorial y urbanística, se ve contrarrestada por diversidad de competencias estatales con incidencia exactamente en este mismo ámbito. Títulos competenciales o técnicas no propiamente de reparto competencial pero que, a la postre, producen el mismo efecto. Han sido reiteradamente sistematizadas por la doctrina(5):

a) Como títulos competenciales exclusivos del Estado aparecen en el art. 149.1 los relativos a defensa, puertos y aeropuertos de interés general, ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por más de una Comunidad Autónoma, recursos y aprovechamientos hidráulicos que asimismo discurran por más de una Comunidad, legislación básica sobre protección del medio ambiente, obras públicas de interés general o que afecten al territorio en más de una Comunidad Autónoma, bases del régimen minero y energético, defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español.

b) Virtualidad propia tiene el título genérico del art. 149.1.1ª, que atribuye al Estado “la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos” y

(3) García de Enterría y Parejo, *op. cit.*, pág. 103. En el mismo sentido, Sala Arquer, *Aspectos jurídicos de la ordenación del terrorismo*, Madrid, 1980 págs. 46 y ss. Cosculluela Montaner, “La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas”, en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, vol. I, Madrid, 1979, págs. 546-547, entre otros.

(4) Perales Madueño, “Legislación urbanística y legislación sectorial. Un ejemplo: Proyecto de Ley de Costas”, *RDU*, nº 108 (mayo-junio, 1988), pág. 117 (subrayado no original), quien añade: “No hay correspondencia entre la expresión formal -semántica- y el contenido real. Cuando se habla de competencia exclusiva sobre ordenación del territorio de la Comunidad, hay que ser consciente de que una parte sustancial de la misma escapa a las decisiones de la Comunidad”.

(5) Por ejemplo, García de Enterría y Parejo, *op. cit.*, págs. 103-104; o más recientemente, López Ramón, “Planificación territorial”, *RAP* Nº 114 (septbre.-dicbre., 1987), pág. 143.

su incidencia, por lo que a nuestro tema se refiere, en el derecho de propiedad (art. 33).

c) Aunque reseñado también en la lista del an. 149.1, especial relevancia a nuestros efectos, según destaca la mayoría de la doctrina, tiene la competencia estatal sobre “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (núm. 13 de dicho precepto) en relación con el art. 131 de la propia Constitución (aunque el tenor de ambos preceptos es ligeramente distinto, según se ha notado).

d) En fin, todavía cabe advertir, al margen del estricto reparto competencial, como ya se ha dicho, la presencia de otras técnicas de posible “inmisión” estatal, como las leyes armonizadoras del art. 150.3, o, simplemente, la ineludible trascendencia espacial, más allá de su estricto marco físico, de toda acción de ordenación territorial que, por definición, proyecta sus efectos a un ámbito superior(6), siendo necesario, en cualquier caso, garantizar el principio de solidaridad entre las diversas regiones del Estado (arts. 2 y 138 de la Constitución Española).

Ahora bien, este complejo panorama constitucional de distribución de competencias no hace más que plantear el problema. Es decir, de lo que se trata justamente es de establecer unos criterios que permitan compatibilizar las distintas competencias que ostentan el Estado y las Comunidades Autónomas: para ello no basta, en modo alguno, la distribución realizada por la Constitución o, incluso, por sus normas de desarrollo.

Principio esencial a ese reparto competencial es el de la “igualdad formal” de las atribuidas a las distintas instancias territoriales(7), esto es, la ausencia de jerarquización entre ellas, sin que ninguna pueda abstractamente prevalecer sobre las otras. Pues la llamada “regla de prevalencia” del Derecho estatal contenida en el art. 149.3 de la Constitución Española no suministra ningún criterio al efecto, por tratarse propiamente de una “norma conflictual”, es decir, que requiere como presupuesto concurrencia real de competencias.

Esta situación provoca, sin duda, un clima de permanente inseguridad jurídica, de ambigüedad difícil de erradicar, pues ni la legislación de desarrollo acierta siempre a fijar tales criterios de manera satisfactoria (para

(6) Como dice Sala Arquer, *op. cit.*, pág. 47: “Si algo caracteriza al concepto de ordenación del territorio, es el hecho de tratarse de una labor de *coordinación*, que tiene como marco el conjunto del territorio nacional” (subrayado original).

(7) Sobre estas cuestiones, vid. el análisis de Parejo Alfonso, “La ordenación territorial, un reto para el Estado de las Autonomías”, *REALA* n° 226 (abril-junio, 1985), págs. 213 y ss.

las partes implicadas) ni la doctrina jurisprudencial señala necesariamente derroteros seguros para ello, como demuestra la experiencia.

Como expresión de las dudas del propio legislador ordinario ante la situación, basten estas significativas palabras del Preámbulo de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo:

“II. La delimitación constitucional de competencias parece impedir que el Estado apruebe una nueva Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana con el mismo o similar contenido al del texto refundido actualmente vigente, con pretensión de aplicación plena, ya que su regulación supondría una manifiesta invasión de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Pero tampoco las Comunidades Autónomas están facultadas para establecer una normativa urbanística de alcance y contenido tan amplio como el de la Ley vigente, porque ello chocaría con las competencias que al Estado atribuye el propio texto constitucional”.

Naturalmente, la Ley 8/1990, ha sido impugnada en relación con diversos aspectos por numerosas Comunidades Autónomas, como lo han sido otras normas sectoriales, o como lo han sido también actuaciones concretas de aquéllas o del Estado por estimar que se invadían competencias “exclusivas” de la Administración recurrente en cada caso.

B) *Doctrina del Tribunal Constitucional: necesidad de coordinación*

Pues bien, los diversos conflictos ya resueltos por el Tribunal Constitucional han ido creando un cuerpo de doctrina que, sin merma de su valor en materia tan necesitada de clarificación, tampoco puede decirse que haya resultado particularmente esclarecedor ni satisfactorio, según opinión casi unánime.

Desde luego, en todo momento el Tribunal Constitucional advirtió que la calificación como “exclusiva” de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio tiene un “sentido marcadamente equívoco” (Sentencias de 16 de enero de 1981 y de 2 de febrero de 1982), ya que las competencias, tanto del Estado como autonómicas, así definidas “están llamadas objetiva y necesariamente a ser concurrentes” (Sentencia de 29 de noviembre de 1982). En otros varios conflictos, de naturaleza y sobre materias diversas, la doctrina del Alto Tribunal sobre criterios de articulación de competencias puede sintetizarse del siguiente modo:

— La atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio con distinto objeto jurídico (Sentencia 113/1983, F.J. 1; Sentencia 77/1984, F.J. 2; Sentencia 56/1986, F.J. 3; Sentencia 227/1988, F.J. 25).

— La competencia exclusiva del Estado sobre puertos de interés general tiene por objeto la actividad del puerto y su propia realidad, pero no cualquier tipo de actividad que afecte al espacio físico que abarca un puerto. La competencia de ordenación del territorio y urbanismo tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o el espacio físico territorial, *pero su ejercicio sólo será posible cuando no se interfiera en el ejercicio de la competencia estatal ni lo perturbe* (Sentencia 77/1984, F.J. 2).

— El dominio público no es un criterio utilizado en la Constitución para delimitar competencias y no sirve para aislar una porción del territorio de su entorno, y considerarlo como una zona exenta de las competencias de los entes públicos que las ostentan (Sentencia 77/1984, F.J. 3).

— El Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma (Sentencia 56/1986, F.J. 3), pues tal ineficacia equivaldría a la negación de la misma competencia que le atribuye la Constitución (Sentencia 1/1982).

— La concurrencia de competencias sobre el mismo espacio físico puede plantear dificultades en casos concretos, pero tales dificultades no obstan al principio de que la concurrencia sea posible, sin que existan espacios exentos dentro del territorio de una Comunidad Autónoma. Lo que sí *parece aconsejable es que se busquen soluciones de cooperación dentro del respeto a las respectivas competencias, aunque es evidente que la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente* (Sentencia 77/1984, F.J. 3). En la aplicación de la vigente LS, que no pudo prever las competencias de las Comunidades Autónomas, cobra especial importancia la siempre *deseable cooperación entre el Estado y aquéllas* (Sentencia 56/1986, F.J. 5).

En definitiva, parece que el criterio razonable que articule las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas debe encontrarse en los intereses públicos en juego en cada momento. Si la competencia local o autonómica imposibilita el ejercicio de la competencia estatal, aquélla debe ceder en beneficio de ésta. Pero también puede ocurrir exactamente lo contrario, es decir, que el ejercicio de la competencia estatal impida el desarrollo de la competencia autonómica, lo que tampoco es querido por el sistema constitucional de reparto de competencias.

2. *Inexistencia de mecanismos generales de articulación competencial.*

Tras este breve repaso al “status quaestionis” derivado de la Constitución y de la doctrina elaborada por su máximo intérprete, bien puede decirse que el difícil tema de la articulación planificación territorial - planificación sectorial carece realmente de mecanismos generales y seguros en nuestro actual ordenamiento. Y las soluciones ensayadas o han fracasado o tienen carácter meramente casuístico con todos los riesgos que comporta su generalización por vía inductiva.

En el primer grupo -soluciones fracasadas- hay que incluir el intento del art. 9.1 de la “depurada” LOAPA en el sentido de someter el ejercicio de todas las competencias con incidencia territorial a las directrices generales (estatales) sobre planificación económica: pretensión, como se sabe cercenada por el propio Tribunal Constitucional en su Sentencia de 5 de agosto de 1983(8).

Por lo que se refiere a las soluciones casuísticas, ya hemos sintetizado lo que de ellas se puede extraer. En todo caso, aparte de su propio carácter de respuestas a un caso concreto no siempre generalizables, los criterios de aparente valor abstracto no necesariamente encuentran pacífica aceptación.

(8) Decía el precepto anulado: “1. El ejercicio de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas que afecten a la utilización del territorio y al aprovechamiento de los recursos naturales que sean de interés general, se ajustará, en todo caso, a las directrices generales que establezcan los planes aprobados conforme al art. 131 de la Constitución”. No obstante reconocer el Tribunal la prevalencia de la competencia estatal sobre planificación económica, condiciona dicha prevalencia al ejercicio efectivo de la misma, y en relación a las determinaciones materiales que contenga.

Así ha ocurrido, por ejemplo, con la doctrina deducida de la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 56/1986, de 13 de mayo, reseñada más arriba, que ha merecido diversos comentarios doctrinales críticos, imputándosele concretamente haber dado entrada a la tesis de los “poderes implícitos”(9), al decidir la constitucionalidad del ejercicio por el Consejo de Ministros de la facultad prevista en el antiguo art. 180.2 LS cuando el Estado actúe como promotor de obras públicas de su exclusiva competencia (en el caso, construcción de varias Casas-Cuartel y Comisarías con destino a las Fuerzas de Seguridad en el País Vasco). La discrepancia surgió ya en el seno del propio Tribunal, pues dos Magistrados no aceptan el razonamiento contenido en la resolución mayoritaria porque “implica un acogimiento de la doctrina de los poderes implícitos, que es difícilmente compatible con el sistema de delimitación competencial que resulta de la Constitución y de los Estatutos”: el razonamiento del voto particular -para llegar a la misma decisión de fondo- es que la facultad del art. 180.2 LS

“opera en favor del titular de la competencia atinente al interés público en juego y, por eso, en favor del Estado: *La legitimidad de la actuación estatal resulta así de la norma legal y no de la potencialidad expansiva de las competencias propias*, que, en ningún caso, puede llevar al desconocimiento de las ajenas”.

La doctrina es interesante. Lo que ocurre es que, precisamente por tratarse de una competencia “ajena al Estado” (urbanismo) éste podría verse impedido de actuar simplemente con que el legislador competente, el autonómico, modificase o derogase la norma...(10). Observación ésta, por cierto, que también hay que hacer a la tesis -cuyo fundamento coincide sustancialmente con el del voto discrepante que comentamos- que, criticando la doctrina jurisprudencial sobre distinción entre ordenación del territorio y urbanismo, defiende la exigibilidad de licencia municipal para las grandes obras públicas, ya que, de negarse ésta, siempre quedaría el recurso del art. 180.2 LS(11). Claro que, en última instancia también po-

(9) Cfr. Quintana López y Ferrero Calzada, “Obras públicas estatales y competencias urbanísticas”, *REALA*, n.º 231 (julio-septiembre, 1986), en especial, págs. 563 y ss. Pareja I Lozano, *Régimen del suelo no urbanizable*, Madrid, 1990, págs. 203-204.

(10) Como también observan Quintana y Ferrero, *loc. cit.*, pág. 564.

(11) Vid. Fernández Rodríguez, *Manual de Derecho urbanístico*, 8ª ed., Madrid, 1990, págs. 213-214. Argullol Murgadas, “El control urbanístico de las obras de iniciativa pública”, en el libro *Estudios de Derecho urbanístico*, Madrid, 1984, págs. 320-321.

dría acudirse a la “cláusula de prevalencia” del art. 149.3 de la Constitución Española.

La conclusión es obvia: no existen mecanismos de articulación de las respectivas competencias, sectoriales y de ordenación territorial o urbanística. En ello están implicadas, naturalmente, las tres Administraciones: estatal, autonómica y local, cada una con su ámbito material de competencias. La preocupación generalmente manifestada por la doctrina que se ocupa de estos temas es la de evitar el “desapoderamiento” de las Administraciones inferiores, preocupación tal vez explicable por la situación de partida. Parece, sin embargo, evidente que también hay que garantizar las competencias del Estado y los intereses públicos que gestiona. Toda la amplia lista de competencias con repercusión directa sobre el territorio que la Constitución reserva al Estado no puede verse impedida o decisivamente interferida en su ejercicio por otras instancias de poder. Pero aún aceptado esto, que normalmente y como “principio” suele aceptarse, queda bastante camino por recorrer para precisar el *alcance* de las atribuciones respectivas, esto es, su articulación concreta(12).

Existen, por tanto, diversos “niveles” de problemas, y grados de dificultad, pendientes de resolución.

Ante esta situación, debe decirse que *es un grave error de la Constitución de 1978 no haber previsto ningún título competencial a favor del Estado en relación con la ordenación del territorio*, siquiera fuese para la “ordenación básica” o coordinación; acusación que también puede hacerse para otros ámbitos no lejanos al que aquí consideramos, como el dominio marítimo-terrestre(13).

(12) Así, para López Ramón “la parte de esas potestades consistente en la facultad de determinar la localización de las infraestructuras, parece claro que no puede ejercerse de manera vinculante frente a las opciones que corresponden al Estado en el ejercicio de sus competencias.... Resultaría incoherente que la instalación defensiva o el aeropuerto de interés general ... no comprendieran la posibilidad de su localización territorial” (“Planificación territorial”, cit., pág. 144). En cambio, Pareja señala como “parámetros” para la distribución de competencias; “a) La decisión sobre la ejecución de un proyecto debe recaer en la Administración que ostente la competencia sectorial; y b) Se integran en el ámbito competencial propio de la ordenación del territorio las decisiones relativas a la localización e incidencia territorial del proyecto” (*Régimen del suelo...*, cit., pág. 207).

(13) Así lo afirma Perales Madueño, *loc. cit.*, pág. 118. Y aún aquí está, al menos, el art. 132.2, si bien, como ha precisado el Tribunal Constitucional, este precepto “no es una norma de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas” (Sentencia 227/1988, F.J. 14).

Al no ser esto así, sólo queda, como aconseja el Tribunal Constitucional, buscar “soluciones de cooperación dentro del respeto a las respectivas competencias”.

II. LA INTEGRACION DE LAS NECESIDADES DE LA DEFENSA NACIONAL EN EL SISTEMA DE PLANEAMIENTO DE LA LEY DEL SUELO.

La Defensa Nacional es un sector más cuya gestión tiene una indudable proyección territorial. Es un sector de titularidad estatal (art. 149.1.4ª de la Constitución Española), que incluso podría calificarse de rigurosamente exclusiva, en el sentido de que ningún órgano político o administrativo fuera de la estructura estatal tiene la más mínima atribución en relación con las decisiones que afectan a la defensa de la nación. Lo cual, naturalmente, no impide la necesidad de coordinar algunas de sus exigencias, como justamente las de infraestructura territorial, con otras instancias de poder que detentan competencias en éste ámbito.

Por ello, los problemas que acaban de examinarse tienen aquí en principio un exacto reflejo. Habrá ahora que comprobar, no obstante, sus manifestaciones, qué peculiaridades, en su caso, presenta y, en fin, las soluciones que arbitra -o pueden arbitrarse desde- el ordenamiento jurídico: ello es el objeto último de este trabajo.

En este sentido, debemos empezar por hacer referencia a las previsiones que el vigente Texto refundido de la Ley del Suelo contiene en relación con las necesidades de la defensa nacional. La más destacada, sin duda, es la derivada del contenido previsto para los Planes Directores Territoriales de Coordinación, entre cuyas determinaciones habría de figurar, conforme al art. 68.2:

“b) El señalamiento de las áreas en que se hayan de establecer limitaciones por exigencias de la defensa nacional, teniendo en cuenta la legislación específica en la materia, o por otras razones de interés público”.

Dada la naturaleza propia de los Planes Directores como auténticos instrumentos de ordenación integral del territorio, con función directiva y coordinadora y carácter vinculante no sólo para el planeamiento físico de rango inferior sino muy específicamente para el sectorial, lógicamente eran estos Planes los idóneos para encajar en el esquema de la ordenación territorial las necesidades de infraestructura de las Fuerzas Armadas, co-

mo en general de las restantes “infraestructuras básicas” (apartado d del mismo precepto).

Por lo que se refiere a la defensa, la legislación específica a que se remite ese precepto es hoy la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas de interés para la Defensa Nacional (prácticamente coetánea, como se ve, a la creación del Plan Director, por la reforma de 2 de mayo del mismo año), que estudiaremos en el epígrafe siguiente.

La ya conocida inoperancia de tales instrumentos, sin embargo, cerró toda posibilidad a la integración de los planes territoriales de la defensa en una (inexistente) planificación integral y, particularmente, en la urbanística, lo que ha generado continuos conflictos, a veces incluso largamente mantenidos, entre las Administraciones competentes, con graves perjuicios desde luego para los intereses públicos respectivos, pero también para legítimos intereses privados. La descoordinación ha sido la tónica dominante.

Y aunque destacados especialistas preconizaron los Planes Directores Territoriales “como instrumento idóneo para la política urbanística a desarrollar por las Comunidades Autónomas” (14) los indicios de que esto ocurra realmente son más bien escasos. De todos modos, la figura de las *Directrices de Ordenación Territorial* de la Ley madrileña, u otras afines, modelo que, como dice Fernández Rodríguez(15), prácticamente se ha generalizado en las legislaciones autonómicas, podría ser equivalente, y en alguna medida responde al “propósito de encajar la acción sectorial en este marco territorial”(16).

Cabría también plantearse, en orden al encaje de los planes sectoriales derivados de la defensa nacional, la virtualidad de la discutida figura de los Planes Especiales, regulados en los arts. 84 y ss. de la nueva Ley. Aunque ciertamente los fines de la defensa no aparecen entre las previsiones legales para las que están concebidos estos peculiares planes territoriales, a nuestro juicio, ningún inconveniente existe, ni teórico ni práctico, para su acomodo a las necesidades de infraestructura militar. Dado que la aprobación de estos Planes correspondería a las Comunidades Autóno-

(14) García de Enterría y Parejo Alfonso, *op. cit.*, pág. 223.

(15) *Manual...*, cit. pág. 74.

(16) *Ibidem.*

mas, ello garantiza, al menos teóricamente, la necesidad de su coordinación con la política territorial seguida por éstas, en cada caso(17).

La aplicación de este instrumento para la planificación con fines militares -como para otros fines sectoriales- ha sido decisivamente potenciada al admitirse en el nuevo TRLS de 1992 (arts. 65.6 y 84.3) el planeamiento especial independiente de Planes Territoriales o Plan General previo, tal como ya se derivaba de los arts. 76.3 y 145 del Reglamento de Planeamiento, posibilidad tachada sin embargo de ilegal y aún contraria al sistema de ordenación previsto en la anterior Ley' del Suelo(18), pero que ahora queda definitivamente legalizada.

Queda, por último, en este apartado, hacer referencia al supuesto previsto en el nuevo núm. 4 del conflictivo art. 244 (antes, 180) LS (también regulado en el art. 9.2 del Reglamento de Disciplina Urbanística), en el que se excepciona la facultad de los Ayuntamientos de suspender las obras públicas que se ejecuten "en ausencia o en contradicción con la notificación de conformidad con el planeamiento" (244.3 LS).

Esta "excepción dentro de la excepción", como ha sido llamada(19), supone, en efecto, una verdadera prerrogativa para las obras "que afecten directamente a la defensa nacional", esto es, obras de infraestructura militar en sentido propio y estricto, lo que quiere decir que no están incluidas todas las que podrían comprenderse en un concepto amplio de seguridad del Estado (por ejemplo, la llamada seguridad "interior"), ni tampoco obras que compitiendo a la organización militar no tengan una finalidad estrictamente militar (como viviendas militares, centros sociales, etc.).

La especialidad radica tanto en la competencia para acordar la suspensión, que corresponde al Consejo de Ministros y no a la Corporación

(17) Como ya hemos resaltado, defensor de la función precisamente coordinadora de los Planes Especiales es Pareja I Lozano, *op. cit.*, págs. 191 y ss., según el cual a la Administración sectorial correspondería decidir sobre la ejecución de un proyecto determinado, en tanto que la Autonómica habría de adoptar las decisiones pertinentes sobre su definitiva localización y efectos sobre el territorio. De todos modos, para Pareja, "la idoneidad de los Planes Especiales queda mitigada en cuanto no se contempla, en su tramitación, la necesaria participación de las Corporaciones Locales" (pág. 192).

(18) Así lo hacían, tajantemente, García de Enterría y Parejo Alfonso, *op. cit.*, pág. 296, y, más matizadamente, Pareja, *op. cit.*, págs. 193 y ss.

(19) Larumbe Biurrun, "Algunas reflexiones sobre el artículo 180 de la Ley del Suelo", *RAP*, n° 100-102, vol. III (enero-diciembre, 1983), pág. 2731, en cuyo trabajo puede verse referencia y comentario del autor a uno de los escasos fallos judiciales que se ha producido en este materia. Vid. también, Argullol, *Estudios...*, cit., págs. 326-327.

local afectada, como en el procedimiento, que requiere propuesta del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente previo informe del Ministerio de Defensa. Dice la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de septiembre de 1983 (Azdi. 4662) que:

“esta especialidad no llega al extremo de exonerar a la Administración del Estado del deber de requerir al Ayuntamiento afectado para que en un breve plazo -un mes-muestre su conformidad o disconformidad con aquél, lo que implica un acto equivalente a la solicitud de licencia”.

Desde luego, tal como se deduce de la interpretación sistemática del precepto -y, por lo demás, aclara expresamente el art. 9 del Reglamento de Disciplina de 1978-ha de tratarse de proyectos que, además de afectar “directamente”, en el sentido dicho, a la defensa nacional, estén a su vez comprendidos en el supuesto del art. 244.2, es decir, que concurren “razones de urgencia o excepcional interés público”, en este caso, interés para la defensa: y aunque se trata, evidentemente, de conceptos normativos indeterminados, su calificación queda, en buena parte, en manos de la Administración, sin perjuicio, por supuesto, de su plena fiscalización judicial(20).

III. LA LEGISLACION DE ZONAS DE INTERES MILITAR: DESCORDINACION CON EL PLANEAMIENTO URBANISTICO.

La ya citada Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional es la que contiene, desde el punto de vista del ordenamiento sectorial militar, los preceptos básicos, sustantivos, en relación con las exigencias de la defensa en su proyección territorial, junto con el Reglamento para su desarrollo y aplicación, aprobado por Real Decreto 689/1978, de 10 de febrero.

Continuadora esta legislación de una secular tradición intervencionista de la Administración militar sobre la propiedad por razones de defensa del territorio, se regulan en ella sustancialmente toda una serie de limita-

(20) Lo que ya no parece tan claro es que deba existir como pretende Larumbe, *loc. cit.*, pág. 2736, una declaración previa de las obras “como afectantes directamente a la defensa nacional”, condición que irá implícita en la propia naturaleza de aquéllas, aunque pueda, naturalmente, contrastarse ese dato por los medios ordinarios de prueba.

ciones y servidumbres que van desde la posibilidad de expropiar inmuebles con fines de defensa hasta simples limitaciones de diverso grado para las propiedades contiguas a instalaciones militares o civiles declaradas de interés militar.

Aunque no nos proponemos aquí hacer un estudio pormenorizado de esta normativa(21), debemos al menos dejar constancia de su esquema general. La Ley establece tres clases de zonas que define en los artículos siguientes:

“Art. 2º. 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.

Art. 3º. Se denominan zonas de seguridad de las instalaciones militares, o de las instalaciones civiles declaradas de interés militar, las situadas alrededor de las mismas, que quedan sometidas a las limitaciones que por esta Ley se establecen, en orden a asegurar la actuación eficaz de los medios de que disponga, así como el aislamiento conveniente para garantizar su seguridad y, en su caso, la de las propiedades próximas, cuando aquéllas entrañen peligrosidad para ellas.

Art. 4º. Se denominan zonas de acceso restringido a la propiedad por parte de extranjeros aquéllas 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 esta Ley”.

Se declaran, además, “compatibles entre sí” estas tres clases de zonas (art. 1º, último párrafo).

(21) Un análisis bastante completo de la Ley y de sus antecedentes normativos lo hizo Rivero Isern, “Consideraciones en torno a la Ley 8/1975, de 12 de marzo, sobre zonas de interés para la Defensa Nacional”, en *La vinculación de la propiedad privada por planes y actos administrativos*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1976, págs. 119 y ss.

La competencia para su declaración o determinación corresponde, tras el oportuno procedimiento, al Gobierno respecto de las zonas de interés para la Defensa Nacional y las de acceso restringido a la propiedad por parte de extranjeros, y al Ministro de Defensa para las zonas de seguridad.

La consecuencia más importante de esa declaración es que entran en juego “las prohibiciones, limitaciones y condiciones que en ella se establezcan ... respetando los intereses públicos y privados, siempre que sean compatibles con los de la Defensa Nacional” (art. 5º de la Ley). Principio innovador de la Ley de 1975 con respecto a la legislación anterior en la materia(22), es que los daños y perjuicios ocasionados por todas esas limitaciones son indemnizables “conforme a lo previsto en la Ley de Expropiación Forzosa, y en la de Régimen Jurídico de la Administración del Estado” (art. 28).

Pero, en todo caso, lo que ahora nos importa destacar es que producida la correspondiente declaración, las Autoridades de la Administración Militar asumen la responsabilidad y vigilancia de tales zonas, adquiriendo automáticamente la facultad de otorgar las “autorizaciones referentes a la observancia y cumplimiento de cualquier clase de prohibiciones, limitaciones y condiciones impuestas en dichas zonas” (art. 6º). También, obviamente, la consiguiente potestad sancionadora, que incluye desde la expropiación-sanción hasta las sanciones pecuniarias, pasando por la demolición de lo indebidamente edificado.

Toda esta fuerte intervención militar sobre la propiedad confluye inevitablemente con otras facultades públicas sobre el medio físico y muy específicamente con las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística. La Ley de zonas, desde luego, se preocupa de salvar “las licencias o autorizaciones que en su caso, y conforme a otras normas vigentes, deban otorgar los Departamentos ministeriales civiles y otros organismos de la Administración del Estado, provincia o municipio” (a los que hoy habría que añadir, claro está, las Comunidades Autónomas), predicando además para tales casos, ingenuamente, el “principio de unidad de expediente” (Disposición Final 3ª de la Ley y 2ª del Reglamento).

A los efectos que aquí nos interesan, y aún por la naturaleza de la intervención que en cada caso se produce, podemos agrupar las zonas militares en dos clases, que examinaremos por separado.

(22) Como destaca Rivero Isern, *loc. cit.*, pág. 132.

A) Zonas de interés para la Defensa Nacional y zonas de seguridad

En ambos casos, como ya hemos dicho, los efectos jurídicos que se producen vendrán determinados por el tipo de limitación que la declaración implique: en el caso de las zonas de interés para la Defensa Nacional, es el propio Gobierno, por Real Decreto, el que fijará las prohibiciones, limitaciones y condiciones; para las zonas de seguridad, es el Reglamento el que detalla, según el grupo en el que se incluya la instalación (arts. 8 y ss.), las limitaciones de que son susceptibles, que serán concretadas por la oportuna resolución ministerial que efectúe la declaración.

Pues bien, dice Laso Martínez respecto de estas zonas: "La creación de unas y otras no proviene del planeamiento. Por el contrario, prevalece sobre éste, desde el punto en que sobre las propiedades privadas que existieren 'no podrán realizarse, sin autorización del Ministro correspondiente, obras, trabajos, instalaciones o actividades de clase alguna', según el art. 9º de la Ley"(23). La primera afirmación es obvia; la segunda no lo es en absoluto y, desde luego, hoy es insostenible.

Aquí hay que aplicar los resultados del análisis que queda hecho (epígrafes I). Realmente, no creo que fuese ni siquiera intención del legislador de 1975 imponer las limitaciones derivadas de ésta legislación al planeamiento urbanístico, si bien es cierto que tampoco se arbitra mecanismo alguno de coordinación con éste: simplemente, cada zonificación va por su lado, son independientes, tal vez presumiendo (?) su compatibilidad.

El Reglamento de 1978, introdujo una modesta comunicación a las Autoridades locales, aunque con la única finalidad de dar cuenta de la existencia de las zonas y sus limitaciones:

"Art. 30. 1. A los efectos de este capítulo, el Ministerio de Defensa comunicará a los Ayuntamientos en que radiquen las instalaciones la existencia y perímetro de las zonas correspondientes, así como las limitaciones inherentes a las mismas, para su traslado a los propietarios afectados, debiendo hacer la misma notificación en forma directa a los titulares de las obras o servicios públicos existentes en la zona.

(23) *Derecho urbanístico*, Madrid, 1981, tomo II, pág. 209.

2. La comunicación establecida por el párrafo anterior hará innecesaria la publicación de las clasificaciones y delimitaciones a que se refieren los arts. 8.2 y 12.1”.

Pero ni siquiera este canal funcionó en la práctica, generándose serios conflictos. Cuando estos surgieron, la doctrina jurisprudencial se manifestó en su conocida línea de mantener la “prioridad” del planeamiento urbanístico y la vinculación al mismo de particulares y Administración(24). Ahora bien, tal prioridad resulta ser, en definitiva, de orden cronológico, es decir, que “preexistiendo” el planeamiento urbanístico, las limitaciones por razones militares no pueden contradecirlo(25).

En puridad, esa es la misma tesis que subyace en el Auto del Tribunal Constitucional de fecha 29 de julio de 1989 (“caso Anchuras”), pues habiéndose declarado por Real Decreto 811/1988, de 20 de julio, zona de interés para la defensa nacional un determinado espacio del término municipal citado, no puede la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha declarar esa misma zona como “Parque Natural”, ya que “la acción estatal impide de raíz toda posibilidad de una acción autonómica de signo contrario” y la indudable competencia autonómica “no puede ejercerse de modo que quede menoscabada o invadida la competencia del Estado” (F.J. 4).

En cualquier caso, esta no es una solución válida con carácter general, precisamente por lo que implica de falta de coordinación. Es necesario encontrar mecanismos de colaboración eficaces, pues tampoco parece razonable, ni conveniente para los intereses públicos en juego, que la Administración militar -o cualquier otra- tenga como único medio para salvaguardar sus intereses el de oposición al planeamiento urbanístico “en el momento de la información pública”(26), debiendo estar, en caso con-

(24) Cfr. las Sentencias de 3 de enero de 1979 (Azdi. 7) y de 3 de marzo de 1986 (Azdi. 2305): ambas se refieren a un largo pleito sobre la declaración de zonas de seguridad de los polígonos militares “Costilla” y “González Hontoria”, en el término municipal de San Fernando (Cádiz).

(25) Cfr., expresamente, la Sentencia de 3 de marzo de 1986, Fundamento de Derecho 3º.

(26) A esa solución remiten las dos resoluciones judiciales que venimos comentando. Vid., a este respecto, también Rodríguez-Villasante, “El Derecho urbanístico militar. Gestión y protección de los recursos inmobiliarios de la Defensa Nacional”, *REDEM* núms. 44-50 (1987), pág. 33.

trario, "a las consecuencias de la falta de oposición al Plan" (Sentencias citadas). Aparte de que, evidentemente, nada garantiza tal oposición en orden a los fines públicos a preservar.

Cuando menos, sería necesaria una reforma -también en otros aspectos- de la Ley 8/1975, cuya falta de previsión en este orden de cuestiones se ha agravado -como es fácil adivinar- después de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. Si bien, en parte, como veremos, esa laguna fue subsanada por la legislación de la Gerencia de Infraestructura.

B) Zonas de acceso restringido a la propiedad por parte de extranjeros

La determinación de estas zonas, como se deduce del ya transcrito art. 4º de la Ley, consiste en la fijación del porcentaje máximo -que en ningún caso podrá exceder del 15%, art. 16- de propiedades y otros derechos reales en favor de extranjeros dentro de cada una de ellas.

Para éstas, cuyo título de intervención está vinculado "ex lege" (vid. art. 4º) a la preservación de la soberanía nacional(27), sí puede decirse que hay en la normativa que comentamos preceptos de contenido urbanístico específico. Concretamente, el párrafo segundo del art. 16 de la Ley dispone que

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

A esta norma el Reglamento añadió las siguientes precisiones, en su art. 35:

(27) Debe tenerse en cuenta, a efectos de aplicación de estas limitaciones, la incidencia de la adhesión de España a la CEE y la consiguiente aplicación directa en nuestro país del "acervo comunitario", que prohíbe toda discriminación entre nacionales de la Comunidad (arts. 7 y 48 del Tratado CEE). Para su adaptación a la legislación comunitaria en ese sentido, por Ley 31/1990, de 27 de diciembre, se han introducido en la Ley 8/1975, una Disposición Adicional y una modificación en el art. 19.

“2. A tales efectos, los Organismos a los que compete la aprobación definitiva de los planes urbanísticos, antes de concederla recabarán del Ministerio de Defensa los informes a que se refiere el número anterior, el cual deberá emitirse en plazo máximo de dos meses, transcurridos los cuales sin objeciones se considerará favorable.

3. *Si alguno de los informes fuese desfavorable, tal circunstancia no impedirá la aprobación del plan urbanístico de que se trate, pero las adquisiciones inmobiliarias por parte de extranjeros en las referidas zonas urbanizadas o de ensanche quedarán sujetas a las limitaciones establecidas en el presente capítulo de este Reglamento.*

4. *En todo caso, en los actos de aprobación de los planes urbanísticos a que se refieren los dos números anteriores se hará constar el carácter favorable o desfavorable de los informes emitidos por el Ministerio de Defensa. Los Ayuntamientos harán constar estos extremos al expedir los certificados acreditativos de que un terreno está incluido en cualquiera de los planes urbanísticos que se hallen en estas condiciones.*

5. A los efectos de este Reglamento, se considerarán poblaciones fronterizas las ubicadas en términos municipales colindantes con una frontera”.

En éste ámbito, pues, sí existe una auténtica norma de coordinación entre la Administración militar y la Administración urbanística, aunque es aquí, precisamente, donde menos importancia tiene la cuestión.

La única consecuencia del informe desfavorable del Ministerio de Defensa a la aprobación del Plan urbanístico es que la adquisición por persona extranjera queda sometida a la regla general de autorización militar. ¿Y si el informe es favorable? Aquí se había suscitado una polémica entre los Ministerios de Defensa y de Justicia (Dirección General de los Registros y del Notariado)(28), ya que aquél entendía que los núcleos urbanos de referencia están también sujetos a autorización militar, aunque no incluidos en el porcentaje del término municipal susceptible de ser

(28) Vid. Torres Rojas, “Zonas de acceso restringido a la propiedad de extranjeros en interés de la Defensa Nacional”, *REDEM*, n° 52 (julio-diciembre, 1988), págs. 39-40.

propiedad de extranjeros. Polémica que vino a zanjar la Orden del Ministerio de Justicia de 21 de octubre de 1983 (dictada de acuerdo con el de Defensa) en el sentido de que en dichos núcleos no son aplicables ninguna de las limitaciones propias de estas zonas (art. 5º), interpretación que ciertamente parecía deducirse “a contrario” del propio art. 35.3 del Reglamento de la Ley de zonas militares.

Por otra parte, esa misma Orden Ministerial aclara que “las expresiones ‘núcleo urbano’, ‘zona urbanizada’ y ‘zona de ensanche’ contenidas en el art. 35 del Reglamento quedan subsumidas dentro del concepto urbanístico vigente de ‘suelo urbano’” (art. 6º).

IV. GESTION DEL PATRIMONIO DE LA DEFENSA NACIONAL Y COORDINACION URBANISTICA.

1. *La Gerencia de Infraestructura de la Defensa. Naturaleza y fines generales*

Continuando siquiera formalmente la tradición iniciada cuarenta años atrás con la creación de las Juntas (Regionales y, después, Central) de Acuartelamiento, por *Ley 28/1984, de 31 de julio*, se crea la Gerencia de Infraestructura de la Defensa (GINDEF), cuyo Reglamento se aprueba por *Real Decreto 2698/1985, de 27 de diciembre*.

Conforme a su caracterización legal, se trata de un “*Organismo autónomo de carácter administrativo*, dependiente del Ministerio de Defensa, que se regirá por las disposiciones contenidas en la presente Ley y, en su caso, por la de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1958, y por la Ley 11/1977, General Presupuestaria” (hoy, Texto refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre) (art. 1 de la Ley), así como por “las demás disposiciones de aplicación a los Organismos Autónomos” (art. 1.Dos del Reglamento)(29).

Heredera, por tanto, de la Junta Central de Acuartelamiento, en cuyos derechos y obligaciones se subroga (Disposición Adicional de la Ley), mantiene también su misma estructura orgánica, Consejo Rector,

(29) Sobre el significado de régimen jurídico de esas remisiones a la Ley de Entidades Estatales Autónomas y a la Ley General Presupuestaria, vid. la excelente monografía de Jiménez de Cisneros Cid, *Los Organismos Autónomos en el Derecho Público español: Tipología y régimen jurídico*, Madrid, 1987, págs. 126 y ss.

Comisión Delegada y Dirección-Gerencia, y asimismo se declara que “tendrá carácter temporal y su duración no podrá exceder de diez años” (arts. 1, párrafo segundo, de la Ley, y 1. tres del Reglamento)(30). Por Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1994, “se prorroga por un año el plazo de vigencia fijado en el artículo primero de la Ley 28/1984”, reguladora de la GINDEF, “respetando los fines que tuviera asignados y manteniendo íntegramente sus funciones” (art. 102). Entre tanto, se tramita un nuevo proyecto de Ley de prórroga, actualmente en las Cortes.

Existe incluso una cierta similitud entre los objetivos, al menos en algunos de ellos, de ambos organismos; si bien, inevitablemente, la diversidad de circunstancias de todo orden, económicas, sociales, jurídicas y, en lo que aquí importa, particularmente urbanísticas, hace que los fines a satisfacer y los instrumentos (jurídicos) de actuación difieran notablemente.

Merece la pena, por todo ello, reproducir la justificación que el preámbulo de la Ley 28/1984, expone para la creación de la GINDEF:

“... la necesidad de contar con medios propios, que permitan una actuación más flexible de la Defensa en materia urbanística e inmobiliaria, así como la especial repercusión que supone el nuevo despliegue de los Ejércitos en el conjunto de la reestructuración territorial proyectada, con supresión de algunas unidades y creación de otras nuevas, junto con la cada vez más urgente necesidad de trasladar determinadas instalaciones militares fuera de los núcleos urbanos, hace necesaria la existencia de un Organismo autónomo, con facultades para la adquisición y enajenación de bienes inmuebles y para la colaboración con los Organismos autonómicos y locales en la planificación urbanística”.

Tal como se deduce de esta descripción de objetivos, plurales como se ve, la verdadera motivación para constituir el organismo en cuestión es la

(30) La Ley invoca (último párrafo de su preámbulo) la disposición de excepción segunda de la Ley de Patrimonio del Estado, conforme a la cual las funciones de la Junta Central de Acuartelamiento “podrán ser transferidas a otra organización autónoma dependiente del Ministerio del Ejército”.

En cuanto a la estructura orgánica, la Disposición Adicional del Reglamento establece que “de acuerdo con lo previsto en el art. 12 de la Ley 10/1983, de 16 de agosto, el nivel de los órganos rectores del Organismo Autónomo Gerencia de Infraestructura de la Defensa, así como la estructura orgánica básica del mismo, podrán modificarse a propuesta del Ministerio de la Presidencia (hoy, Administraciones Públicas) y a iniciativa del Ministerio de Defensa, mediante Real Decreto aprobado en Consejo de Ministros”.

de dotarse de una *organización especializada*, y personalizada, capaz de actuar con agilidad *en materia urbanística e inmobiliaria* en el ámbito de la defensa nacional: este ámbito material de actuación determina, obviamente, las funciones que se asignan al organismo, que el *art. 2* de la Ley de creación refiere, en lo esencial, en los términos siguientes:

“1. Desarrollar las directrices de defensa en materia de patrimonio y condiciones urbanísticas del mismo para contribuir a la elaboración y realización de los planes de infraestructura de las Fuerzas Armadas.

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

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

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

Esta prolija enumeración legal de funciones (o competencias) es susceptible, sin embargo, a mi juicio, de reconducirse a un único *fin específico*: *la gestión del patrimonio inmobiliario afectado a la defensa nacional*,

campo en el que la GINDEF asume prácticamente la totalidad de las competencias de la Administración militar. Por ello, cabe también aquí plantearse -como en tantos otros casos- la idoneidad de su clasificación como "Organismo autónomo de carácter administrativo", cuando por sus fines y actividad parecería más adecuada la de "Organismo autónomo de carácter comercial, industrial, financiero o análogo" ...(31): si bien, como ha advertido la doctrina, la clasificación de un organismo en uno u otro grupo "ni indica cual es su régimen jurídico ni supone diferencias sustanciales en lo que respecta a su organización, funcionamiento, normas aplicables o incluso actividad desarrollada y tareas encomendadas"(32).

En cualquier caso, confirmación del verdadero carácter de su actividad y fines la encontramos en la también detallada regulación, ahora de rango reglamentario, de las funciones de la GINDEF en relación con la enajenación de bienes demaniales al servicio de la Defensa y la adquisición a título oneroso de otros con igual destino. En efecto, el Reglamento de 1985, en un denso art. 3, contiene una serie de reglas que configuran un auténtico régimen autónomo de gestión, distinto del común aplicable a los restantes bienes del Estado, aunque regido, en general, por idénticos principios(33). Pero, de cualquier modo, el régimen jurídico del patrimo-

(31) Vid. Jiménez de Cisneros Cid, *op. cit.*, págs. 182 y ss. y nota 295, en cuya relación de organismos de carácter administrativo que podríamos llamar dudosos incluye precisamente la Gerencia de Infraestructura de la Defensa.

(32) Jiménez de Cisneros Cid, *op. cit.*, pág.-185. Justamente por eso, se ha expuesto la conveniencia de modificaciones de régimen jurídico "para otorgar una mayor flexibilidad a la actuación de los Organismos autónomos de carácter comercial ... más acorde con sus necesidades y con el marco económico en el que deben desenvolverse, evitando los rigores que se observan en ciertas áreas de su regulación normativa": Esteve Pardo, "Organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo y Entidades de Derecho Público que por Ley hayan de ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado", *RAP*, n° 92 (mayo-agosto 1980), pág. 355.

(33) En todo caso, la disposición final del Reglamento declara aplicables "como derecho supletorio, las disposiciones que regulan los bienes del Patrimonio del Estado".

No corresponde aquí, claro es, el análisis de éste, por otra parte, interesante aspecto. Digamos, no obstante, que el Ministro de Defensa se subroga en las competencias que en el régimen "común" corresponden al Ministro de Economía y Hacienda; la propia Gerencia aparece facultada, en ciertos supuestos ("conurrencia de intereses urbanísticos") para enajenar directamente bienes inmuebles (con la aprobación del Consejo de Ministros); y el Ministro de Defensa puede asimismo, en supuestos determinados -o, más bien, indeterminados: "peculiaridades de la necesidad a satisfacer", "urgencia"-, autorizar la adquisición directa de inmuebles.

nio de la Defensa está hoy regulado en la legislación relativa a la GINDEF y su gestión constituye la finalidad de este organismo, su razón de ser(34).

2. *Las “condiciones urbanísticas” del patrimonio inmobiliario militar: adecuación al planeamiento físico.*

Ahora bien, difícilmente cabe plantearse hoy la gestión de un patrimonio inmobiliario tan importante y cuantioso como el afectado a la Defensa Nacional sin abordar las implicaciones urbanísticas del mismo. Es más, se trata principalmente de una “gestión urbanística”, como ha sido calificada(35), esto es, de desarrollar una determinada política “en materia de patrimonio y condiciones urbanísticas del mismo”, como dice el art. 2.1ª de la Ley 28/1984, y se deriva del resto de las funciones asignadas a nuestro organismo.

En este sentido, pues, los fines de la GINDEF se insertan perfectamente en la tradición de sus predecesoras, las Juntas de Acuartelamiento, que también tenían entre sus misiones la de coordinar las construcciones militares con la actividad urbanística de la Administración competente. El nexo de unión está incluso explícito en uno de los objetivos señalados al nuevo organismo por el preámbulo de la Ley de creación: la “necesidad de trasladar determinadas instalaciones militares fuera de los núcleos urbanos”; vieja pretensión de la política de infraestructuras militares, pero que va siendo “cada vez más urgente” (preámbulo cit.).

Esa urgencia ya no viene dada tanto -aunque en alguna medida, también- por exigencias unilaterales de la defensa nacional relativas a la seguridad y protección de las instalaciones militares (como ocurría en los

(34) Realmente sólo queda fuera de este régimen el patrimonio constituido por las viviendas militares, cuya administración y gestión ha estado tradicionalmente encomendada a los Patronatos de Casas Militares, también Organismos autónomos recientemente extinguidos: no obstante, los aspectos puramente patrimoniales, y urbanísticos, de dichas viviendas han estado vinculados a los órganos de infraestructura militar precisamente hasta la reciente modificación de esta materia que ha suprimido los Patronatos y creado el Organismo autónomo de carácter comercial “Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas” dependiente de la Secretaría de Estado de Administración Militar, a través de la Dirección General de Personal del Ministerio de Defensa (Real Decreto 1751/1990, de 20 de diciembre).

(35) Rodríguez-Villasante, “El Derecho urbanístico militar...”, cit., pág. 46.

momentos propiamente iniciales de nuestro tema: así, una interesante "Instrucción sobre acuartelamientos permanentes", Orden de 21 de noviembre de 1939), sino sobre todo derivada de un ordenamiento urbanístico notablemente desarrollado, y consolidado en las últimas décadas, y de la consiguiente actividad planificadora que condiciona y determina los usos del suelo: por ello, la *coordinación con el planeamiento urbanístico* se convierte en una necesidad inseparable de la gestión de los recursos inmobiliarios de la Defensa. Las funciones en orden a esa coordinación se entrecruzan, así, con la finalidad esencial de la Gerencia de Infraestructura.

En efecto, es en este ámbito de gestión inmobiliaria donde cabalmente se ha previsto un completo mecanismo de colaboración de la Administración militar (GINDEF) con las Administraciones competentes en materia urbanística. Basta recordar las importantes funciones de la Gerencia a estos efectos:

- Proponer modificaciones a los planes generales, así como redactar y proponer planes parciales o especiales y estudios de detalle (art. 2º.2ª de la Ley 28/1984).
- Colaborar con los Ayuntamientos en los planes de ordenación urbana, tanto de iniciativa pública como privada (art. 2º.3ª).
- Cesión gratuita de inmuebles, previamente desafectados del dominio público militar, en cumplimiento de la legislación urbanística (art. 2º.4ª "in fine").
- Celebración de Convenios urbanísticos (art. 2º.6 del Reglamento).
- Enajenación directa de bienes inmuebles en el supuesto de concurrencia de los intereses urbanísticos y los de la Defensa (art. 3º. Dos del Reglamento).

Como ya se ha apuntado aquí mismo, esta gestión coordinada con las exigencias urbanísticas tiene larga tradición en el seno de la Administración militar, adaptada en cada momento a los propios planteamientos de aquél ordenamiento. El hilo conductor de esta actuación es conciliar las necesidades de infraestructura inmobiliaria militar, específicamente de acuartelamientos y edificaciones asimilables, con el desarrollo urbano y las previsiones que para éste contenga el correspondiente planeamiento: se trata pues de hacer compatibles dos fines públicos.

En el caso de la GINDEF, ese fin público se satisface básicamente a través de la *enajenación de los bienes de dominio público militar* “que dejen de ser necesarios para la defensa, según los correspondientes planes, *con el fin de obtener recursos para las instalaciones militares* que satisfagan las necesidades en esta materia” (art. 2.4ª de la Ley). Para ello debe: a) recabar información de los Estados Mayores de los Ejércitos sobre los planes de infraestructura de las Fuerzas Armadas (art. 2º.3 del Reglamento); y b) presentar las correspondientes propuestas para contribuir a la elaboración y desarrollo de esos planes (art. 2º.4 *idem*).

Cohherentemente con ese “modus operandi” la Ley, en el art. 2º.4ª “in fine” contiene la prohibición de que

“en ningún supuesto puedan cederse los bienes gratuitamente a ninguna persona física o jurídica, pública o privada, salvo las cesiones a que obligue la legislación urbanística”.

No obstante,

“Todas las ventas se comunicarán previamente al Ministerio de Economía y Hacienda, que podrá optar por mantener los bienes en el Patrimonio del Estado para afectarlos a cualquier otro servicio de la Administración. En este caso, queda facultado el Ministerio de Economía y Hacienda para tramitar, a propuesta del de Defensa, la correspondiente compensación, presupuestaria para que el Organismo pueda cumplir con los fines que establece el art. 3º de esta Ley” (Disposición Final 3ª).

Esta “filosofía” legal confirma que la GINDEF está concebida con fines esencialmente de gestión patrimonial y que su naturaleza de “Organismo autónomo de carácter administrativo” es sumamente cuestionable, aspectos a los que hemos hecho suficiente alusión.

Por otra parte, esos mismos fines y el procedimiento para perseguirlos propicia la “tentación” -que a veces se ha convertido en acusación- de que la Gerencia actúe como un intermediario más en el mercado inmobiliario.

Sin embargo, aún con todos los condicionamientos que la configuración legal impone, no debe perderse de vista que el fin primario de esa gestión patrimonial es atender a un objetivo público, las necesidades de la defensa nacional y, de manera mediata, contribuir al adecuado desarrollo de otra función pública, la planificación urbanística: sólo en este sentido se justifican las funciones del organismo autónomo para intervenir en el

planeamiento físico. Funciones que, aparte de no suponer obviamente menoscabo alguno de las competencias de las Administraciones correspondientes, se enmarcan en las posibilidades que, dentro de la formulación del planeamiento urbanístico, prevén los arts. 103 LS y 115 del Reglamento de Planeamiento.

Pues bien, notable importancia en cuanto al contenido material de las funciones urbanísticas de la GINDEF, tiene el *art. 4º.Dos del Reglamento*:

“Las implicaciones entre los inmuebles afectados al Ministerio de Defensa y el planeamiento se examinarán desde un doble punto de vista:

1. Uso, aprovechamiento y condiciones constructivas previstos para los citados terrenos en el planeamiento.

2. Efectos que sobre la utilización urbanística de los demás terrenos ordenados vaya a producir la afectación actual o prevista en terrenos a los fines de la Defensa, con la implantación de limitaciones por razones de seguridad”.

El examen de la primera “implicación” será el que permita determinar la compatibilidad del “uso militar” con los usos previstos urbanísticamente y, en consecuencia, la conveniencia, o posibilidades, de su venta o permuta. El resultado de esta gestión se instrumenta frecuentemente a través de *Convenios urbanísticos* con las Comunidades Autónomas o Ayuntamientos, con el fin de satisfacer adecuadamente la ubicación de la instalación militar afectada, por una parte, y las necesidades o previsiones urbanísticas, por otra.

Pero mayor importancia tiene, quizá, el segundo objetivo señalado en el precepto transcrito, no tanto en sí mismo, sino porque viene a suplir la falta de coordinación, a que nos referíamos en el apartado anterior, entre el planeamiento urbano y la legislación de zonas de interés para la defensa nacional.

Por último, merece reseñarse que la “gestión urbanística” de la GINDEF se desarrolla, por prescripción legal (art. 2º.2ª “in fine” de la Ley 28/1984), con el asesoramiento de los Servicios Urbanísticos de la Administración del Estado. El Reglamento de 1985, en efecto, determinó (art. 4º.Uno.I) que dicho asesoramiento se prestase por la Comisión Central de Urbanismo y por el Instituto del Territorio y Urbanismo, órganos ambos del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio

Ambiente(36), lo que, en cualquier caso, garantiza la solvencia técnica de las acciones que la Gerencia pueda emprender en aquél campo y, al mismo tiempo, una actuación coordinadora *en alguna medida de la propia Administración del Estado*, desposeída constitucionalmente de competencias decisorias en este ámbito, pero cuya presencia debe aprovechar cualquier resquicio legal.

(36) Los informes de esos órganos, que no son vinculantes, serán preceptivos los relativos a la propuesta, redacción y tramitación de planes generales, parciales y especiales, y facultativos los referentes a la ejecución del planeamiento (art. 4º.Cuatro.2).