

EL URBANISMO Y LA LEGISLACIÓN DE DEFENSA

Rafael Ruiz Manteca
Coronel Auditor

SUMARIO

I. Introducción. II. Antecedentes. La Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 y el texto refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976. III. La situación actual. La Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, y el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio. 1. Planteamiento de conjunto. 2. El planeamiento. Análisis de la disposición adicional primera de la Ley 6/1998. A. Carácter y procedencia de esta norma. B. Instrumentos de planificación atañidos. La incidencia. C. Terrenos, edificaciones e instalaciones afectos a la Defensa Nacional. a) Los terrenos, edificaciones e instalaciones. b) La Defensa Nacional. c) La afección. Significado de este término. d) El dominio público militar. Afectación y desafectación de bienes inmuebles a la Defensa Nacional. e) Limitaciones de los derechos sobre bienes inmuebles. Las zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional. D. El informe preceptivo de la Administración General del Estado. a) Departamento responsable de su elaboración: La Subdirección General de Patrimonio del Ministerio de Defensa. b) Tramitación y régimen jurídico. 3. Intervención administrativa. El artículo 244 del Decreto Legislativo 1/1992. Exigencia de licencia municipal y situaciones de urgencia o excepcional interés público. 4. La normativa autonómica vigente. 5. El principio de coordinación en esta materia. IV. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

Es sabido que el fenómeno urbanístico es un hecho reciente, que tiene su nacimiento en el primer tercio del s. XX, pues con anterioridad la socie-

dad eminentemente rural hasta entonces existente (1) no mostró preocupación por el desarrollo ordenado de las ciudades ni por los problemas derivados del aumento poblacional, ciertamente ralentizado hasta bien entrado el siglo XIX.

Pero a partir de la revolución industrial se produjo un espectacular incremento del número de habitantes de las ciudades, muchos de ellos en situación de penuria que les imposibilitaba encontrar viviendas dignas, por lo que proliferaron los barrios obreros surgidos de cualquier modo y sin las necesarias condiciones de salubridad, lo que aconsejó a los rectores municipales a tomar cartas en el asunto, tanto en el sentido de acometer la consecución de nuevos territorios o zonas de ensanche de la ciudad, como de regular las nuevas construcciones a fin de que las mismas reuniesen auténticas condiciones de habitabilidad.

Si el urbanismo comenzó siendo un fenómeno de aplicación exclusiva a las ciudades, posteriormente implicó la ordenación de la totalidad del territorio, como concepto superior que habría de englobar el concepto inicial de urbanismo, entendido en los primeros momentos como ciencia de las agrupaciones urbanas y de los trazados urbanos (2). En ello ha tenido fuerte influencia el fenómeno, surgido ya en el s. XX, de la urbanización de los extrarradios de las ciudades, buscados por amplios sectores de la población como manera de escapar de los agobios propios de la gran ciudad, pero cuya razón de ser estribaba sobre todo en el hecho de no tener aquéllos posibilidades reales de acceder a una vivienda en la propia ciudad, debido al encarecimiento espectacular de la misma. Pero también ha influido de manera notoria en la nueva concepción del urbanismo la consideración de que la ciudad tiene un innegable ámbito de influencia en su contorno, por lo que las previsiones sobre ella debían ampliarse a éste, y aún más, a todo el territorio, sobre el que la población se extiende cada vez en mayor medida, y al que somete incesantemente a diversos y plurales usos.

Sea como fuere, hoy el urbanismo es un fenómeno social en el que se dan importantísimos aspectos jurídicos, pero también económicos, ambientales o ecológicos, e incluso militares, entendiéndose por tales aquellos aspectos en que el territorio tiene importancia en la prestación del servicio público de la defensa, encomendado como es sabido de manera

(1) MARTIN REBOLLO, L., en «Código de las Leyes Administrativas», *Estudio Preliminar a la Ley del Suelo y Ordenación Urbana*. Aranzadi Editorial, Pamplona, 1998, pág. 1940.

(2) FISAC, M. Voz Urbanismo I en «*Gran Enciclopedia RIALP*». Pág. 118.

exclusiva al Estado (3), pero en el que todos los españoles deben participar, como más adelante tendremos ocasión de señalar.

Es propósito de este trabajo, no tanto sentar las bases del régimen jurídico de los bienes inmuebles militares, lo que ha sido ya objeto de estudio por diversos tratadistas (4), sino plantear la situación actual de la armonización entre la normativa urbanística y la que regula la propiedad inmueble afectada por motivos de la defensa nacional, que tras pasar una etapa de desencuentro ciertamente amplia en el tiempo, en la que se podría decir sin temor alguno al error que tal armonización no existía en absoluto (5), hoy se encuentra por fin encauzada, aunque todavía se debe profundizar en la senda emprendida, como tendremos ocasión de precisar. Debemos adelantar que en la expresión «propiedad inmueble afectada a la defensa nacional» incluimos tanto a los bienes inmuebles de propiedad privada, como a los bienes demaniales, esto es, a los bienes afectos propiamente a la defensa nacional, de titularidad pública estatal (pues no es posible otra titularidad pública sobre ellos, al ser la defensa nacional competencia exclusiva del Estado, como es sobradamente sabido).

Y este estudio lo abordaremos desde dos puntos de vista, tradicionalmente conflictivos, el del planeamiento, concretamente, la adecuación de los distintos planes a las exigencias de la defensa nacional, y el de la intervención urbanística, mediante el análisis de la necesidad o no de licencia municipal para las obras y actuaciones promovidas por el Ministerio de Defensa y los Ejércitos.

(3) Que lo presta a través de las Fuerzas Armadas.

(4) Véase FERNANDEZ-PIÑEYRO Y HERNANDEZ, E., «Régimen jurídico de los bienes inmuebles militares», Marcial Pons Ediciones Jurídicas S.A., Madrid, 1995; RODRIGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, J.L., «El Derecho Urbanístico militar. Gestión y protección de los recursos inmobiliarios de la defensa nacional», en Revista Española de Derecho Militar, números 44 al 49, 1988; MORILLO-VELARDE PEREZ, J.I., «El destino de los inmuebles desafectados de la defensa nacional», trabajo realizado en el marco del proyecto «Las nuevas perspectivas del Derecho Administrativo», financiado por la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología; FERNANDEZ FERNANDEZ, J.L., «Zonas de interés para la defensa nacional en relación con el planteamiento urbanístico y con los espacios naturales protegidos», ponencia presentada en las II Jornadas del Grupo Español de la Sociedad Internacional de Derecho Militar y de la Guerra, celebradas en Madrid los días 10 y 11 de noviembre de 1999.

(5) A este respecto, Fernández-Piñeyro achaca tal circunstancia al hecho de haber coincidido, tanto en uno como en otro sector, legislaciones con fuertes resabios centralistas, de las que no era fácil extraer elementos de cooperación y colaboración entre Administraciones, indispensables hoy día para operar en temas como el que nos ocupa. *Ob. cit.*, página 295.

II. ANTECEDENTES. LA LEY DEL SUELO DE 12 DE MAYO DE 1956 Y EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL SUELO DE 9 DE ABRIL DE 1976

En España el Derecho Urbanístico nace con la Ley del Suelo de 1956, de la que a juicio de Martín Rebollo se deducen dos ideas centrales (6), por un lado que el urbanismo es una función pública, y por otro, que el Plan es el quicio del sistema. En efecto, si inicialmente la tarea de urbanizar es básicamente una tarea privada, con el paso del tiempo y como consecuencia de factores sociales, económicos y políticos, son las Administraciones (primero en el tiempo la municipal, más tarde la estatal), las que se ocupan de crear el régimen jurídico del suelo y hacerlo cumplir. Se otorga a la propiedad privada unas facultades, entre las que no están las de edificar, por contra a lo que había sido normal a tenor de la regulación iusprivativista contenida en el Código Civil. Precisamente la facultad de edificación la va a otorgar la norma urbanística por excelencia, el Plan, que concede a la propiedad un plusvalor, que es precisamente la posibilidad de edificar, y esa plusvalía que se genera con la edificación (o urbanización) debe revertir a la comunidad, matiz esencial en el entramado que justifica la intervención de la Administración en el sistema. Por lo demás, el Plan es de carácter vinculante, pues reviste la naturaleza de auténtica norma jurídica, que obliga a todos, Administración y propietarios.

Si bien la Ley de 1956, fue una Ley técnicamente buena e innovadora, falló en cuanto a su aplicabilidad, pues no llegaron a realizarse los planes previstos (sobre todo a nivel municipal), y no se consiguieron los fines que, a tenor de su exposición de motivos, se pretendían con ella, esto es, encauzar los flujos migratorios (7) y atajar la especulación.

Por lo que respecta al tema que nos ocupa, ninguna referencia a las exigencias de la defensa nacional se encuentra en la citada Ley. Sólo cabe mencionar que como quiera que los planes provinciales y comarcales (redactados por la Diputación Provincial) debían ser aprobados definitivamente por la Comisión Nacional de Urbanismo (artículo 28 de la Ley), de la que formaban parte representantes de los Ministerios militares entonces existentes, cabe entender fundadamente que éstos podían estar al tanto e influir en el tratamiento y consideración urbanística que en los planes cita-

(6) MARTÍN REBOLLO, L., *Ob.cit.*, página 1943.

(7) La verdad es que el movimiento migratorio en los años inmediatamente siguientes a la entrada en vigor de la Ley, desbordó sobradamente las previsiones que incluso los más optimistas hubieran podido efectuar, como consecuencia de la bonanza económica producida en los mismos, y el atractivo imparable de las ciudades.

dos se dieran a los bienes afectos a la defensa nacional y los patrimoniales administrados por estos Ministerios, ubicados en el ámbito de dichos planes, como medio de que las directrices contenidas en los mismos pudieran ser tenidas en cuenta en los planes municipales (redactados o formulados por los Ayuntamientos, pero aprobados definitivamente por la Comisión Central de Urbanismo o las Comisiones Provinciales, según se refirieran a capitales de provincia y municipios de más de 50.000 habitantes, o no), especialmente, en los planes de ordenación urbana. Por otro lado, y por lo que hacía referencia a las licencias urbanísticas, competencia municipal según el artículo 166 de la Ley, cuando los proyectos y actuaciones de contenido urbanístico se formularan por algún órgano del Estado (como es el caso de los Ministerios militares o autoridades jurisdiccionales de los Ejércitos), el titular del mismo debía ponerlo previamente en conocimiento del Ayuntamiento, el cual debía notificarle la conformidad o disconformidad con los Planes de ordenación, y sólo en caso de disconformidad, la ejecución del proyecto se sometía a decisión del Consejo de Ministros (8), deduciéndose de lo expuesto que en los casos de proyectos formulados por órganos estatales no era precisa la obtención de la licencia municipal.

La Ley de 1956 fue objeto de reforma por Ley 19/1975, de 2 de mayo, que incorpora nuevos elementos técnicos, y cuya disposición final 2.^a autorizaba al Gobierno a dictar un texto refundido de ambas leyes, lo que se llevó a cabo por Decreto 1346/1976, de 9 de abril. A nuestro juicio, la principal virtud de esta reforma consistió no tanto en la incorporación de nuevos tipos de planes, sino en el establecimiento de los llamados estándares urbanísticos, que eran patrones o criterios sustantivos a los que obligatoriamente y con carácter mínimo debían acomodarse los planes, con la finalidad de evitar la desmesurada tendencia a la discrecionalidad de quienes los elaboraban.

Pero el citado texto refundido no pudo dar solución al problema de los antiguos cascos históricos de las ciudades, cuya recuperación no era posible con las técnicas contempladas en el Decreto, que al igual que en la Ley de 1956, estaban destinadas o ideadas para conseguir el crecimiento y desarrollo urbano y la búsqueda de nuevo suelo urbanizable (9), pero que no eran

(8) Resulta curioso comprobar, con la mentalidad existente hoy día, mediatizada por la absoluta separación de las competencias entre Administraciones Públicas, cómo se difuminaban en esos años las competencias, y sobre todo, el fuerte sometimiento de la Administración Local a la del Estado, hasta casi parecer una prolongación de la misma.

(9) El volver a mirar hacia los cascos antiguos venía exigido en gran medida por una población que no podía embarcarse en la adquisición de viviendas en las afueras, como consecuencia de la aparición de épocas de crisis, concretamente la operada con carácter mundial a principios de los años setenta, seguida en nuestro país por la derivada del período de transición política, y los altísimos niveles de inflación padecidos.

adecuadas para operar sobre suelo urbano consolidado. Por lo demás, el texto de 1976 fue desarrollado por tres reglamentos básicos: el de Planeamiento Urbanístico (aprobado por Decreto 2159/1978, de 23 de junio), el de Disciplina Urbanística (aprobado por Decreto 2187/1978, de la misma fecha), y el de Gestión Urbanística (aprobado por Decreto 3288/1978, de 25 de agosto).

En relación con la defensa nacional, el Decreto contiene una primera y única referencia a la misma, concretamente en su artículo 180. Este precepto, rompiendo la línea de la Ley de 1956 (10) exigió licencia municipal para todos los actos de edificación y uso del suelo que se promoviesen por órganos del Estado, aunque cuando existiesen razones de urgencia o excepcional interés público el Ministro competente por razón de la materia podía acordar la remisión del proyecto en cuestión al Ayuntamiento correspondiente, para que éste notificase la conformidad o disconformidad del mismo con el planeamiento urbanístico en vigor (11), de lo que cabía concluir, como se dijo, que en caso de que tales razones no concudiesen, el órgano estatal debía contar para su actuación con la preceptiva licencia municipal. Pero lo realmente novedoso era la facultad de suspensión de las obras que se otorgaba al Ayuntamiento, excepto cuando las mismas afectasen directamente a la defensa nacional, en cuyo caso la decisión de suspensión sólo competía al Consejo de Ministros, previa propuesta del Ministro de la Vivienda a solicitud del Ayuntamiento respectivo, e informe del Ministerio militar respectivo o del Alto Estado Mayor (12).

Por lo demás, en lo que atañe a la elaboración y formación de los planes, los Directores Territoriales de Coordinación debían ser aprobados definitivamente por el Consejo de Ministros, los planes comarcales y municipales de las capitales de provincia y municipios de más de 50.000 habitantes serían aprobados por el Ministro de la Vivienda, y los de los restantes municipios, por las Comisiones Provinciales de Urbanismo (artículo 35 del Decreto), estando previsto que los Departamentos ministeriales que no hubiesen intervenido en la elaboración de los Planes Directores Territoriales de Coordinación y estuviesen interesados por razón de su competencia, pudiesen emitir informe (artículo 39.1), e igualmente que los Planes Generales Municipales de Ordenación fuesen informados, antes de su aprobación definitiva por el Ministro de la Vivienda, por la Comisión Central de Urbanismo (artículo 40.1 b), órgano de este Ministerio en el

(10) En realidad la ruptura la llevó a cabo la Ley 19/1975.

(11) En caso de disconformidad seguía siendo el Consejo de Ministros quien tomaba la decisión de ejecutar el proyecto, y, en este caso, debía ordenar la iniciación del procedimiento de modificación o revisión del planeamiento. Artículo 180.2.

(12) Actual Estado Mayor de la Defensa.

que se integraban representantes de los demás, por lo que la intervención de las autoridades militares en la redacción de los planes, aún siendo posible de manera teórica, se convertía en inexistente en la práctica, como consecuencia de la mayor complicación del sistema.

En esta situación es aprobada la Constitución, con la que la atribución de competencias en esta materia urbanística se ve alterada sustancialmente, pues frente a las tradicionales competencias municipales y estatales, se alzan ahora las correspondientes a las Comunidades Autónomas, que además resultan ser sencillamente esenciales. Así, el artículo 148.1.3.^a otorga a las Comunidades Autónomas la competencia sobre la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda, y si bien dicha concesión competencial no es obligatoria (mejor diríamos automática) en virtud del llamado principio dispositivo, queda a la libre determinación del Estatuto de Autonomía si tal competencia es aceptada o asumida por tal o cual Comunidad Autónoma, si lo es exclusivamente o de manera compartida con el Estado, y si asume tanto la función de legislar como la de gestionar o ejecutar, o sólo esta última. Pues bien, pasados ya varios años desde la entrada en vigor de la Constitución y de la totalidad de los estatutos de autonomía, cabe decir que ninguno de ellos ha dejado de asumir un ápice de competencias en esta materia, debiendo añadirse por otro lado que no había en el texto constitucional base alguna para que las competencias municipales (primitivo soporte del urbanismo) sufriesen merma alguna, al menos en las tareas de gestión, por lo que obviamente las mismas siguen hoy día en manos de los Ayuntamientos. La conclusión no ha podido ser otra que la fuerte restricción de las posibilidades del Estado de operar sobre esta materia, como más adelante tendremos ocasión de reseñar.

III. LA SITUACION ACTUAL. LA LEY 6/1998, DE 13 DE ABRIL, SOBRE REGIMEN DEL SUELO Y VALORACIONES, Y EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY SOBRE REGIMEN DEL SUELO Y ORDENACION URBANA, APROBADO POR DECRETO LEEGISLATIVO 1/1992, DE 26 DE JUNIO

1. PLANTEAMIENTO DE CONJUNTO

El texto refundido de 1976 sufrió una importante modificación por Ley 8/1990, sobre reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, de cuya exposición de motivos extrae Martín Rebollo la conclusión

de que la Ley supone básicamente (13) una modificación del régimen de los derechos de los propietarios de suelo ampliando los deberes y vinculando más estrechamente la adquisición de esos derechos al cumplimiento en plazo de dichos deberes. En efecto, este autor considera que se escalafonan los siguientes derechos: el derecho a urbanizar, esto es, a modificar físicamente el terreno y que se adquiere con la aprobación del Plan preciso según el tipo de suelo; el derecho al aprovechamiento, «que se adquiere con el cumplimiento de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización en el plazo previsto»; el derecho a edificar, que se adquiere con la obtención de la licencia; y el derecho a la edificación, mediante el que se incorpora al patrimonio del sujeto lo edificado con arreglo a la licencia concedida, y que se consolida pasados cuatro años desde la terminación de las obras. Y siendo de destacar que se prevé la pérdida de estos derechos si no se cumplen en plazo, como se dijo, los correspondientes deberes.

Estas importantes modificaciones operadas por la Ley 8/1990 trajeron como consecuencia un nuevo texto refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, durante cuya vigencia el Tribunal Constitucional pronunció, como es sabido, dos importantes sentencias (14) que dejaron maltrecho el citado texto refundido y que han tenido una importancia tremenda en el enfoque y consideración de las competencias sobre urbanismo desde que fueron dictadas. En efecto, la STC de 20 de marzo de 1997, consideró que se habían desbordado ampliamente las competencias estatales, por lo que declaró inconstitucionales todas las normas del texto refundido que se habían aprobado con carácter básico y con carácter supletorio, a tenor de la clasificación que hacía la disposición final única, 4, del mismo, ya que, dicho brevemente, en esta materia el Estado no puede contar con derecho propio si no tiene un título competencial específico, y se anularon también otros cuantos artículos a los que esa misma disposición catalogaba como de aplicación plena, porque los títulos competenciales aducidos no eran correctos en gran medida (15). Resultado de ello fue que el texto de 1992 quedó reducido aproximadamente a una cuarta parte de su extensión original, siendo aún mayor la reducción tras la posterior STC de 25 de junio del mismo año 1997, que

(13) MARTÍN REBOLLO, L., *ob. citada*, página 1946.

(14) En realidad fueron impugnadas tanto la Ley 8/1990 como el RDL 1/1992 por un buen número de Comunidades Autónomas.

(15) Concretamente, los basados en el artículo 148.1.3.ª CE, desde el momento en que todos los Estatutos de autonomía habían asumido con carácter exclusivo las competencias sobre urbanismo. El resto de los títulos competenciales utilizados para dictar las citadas normas de aplicación plena fueron considerados válidos por el Constitucional.

consideró que se había producido un exceso del Gobierno en la delegación que le hizo la ley 8/1990, por lo que algunos de los artículos de aplicación plena que se habían salvado del anterior recorte, fueron ahora también declarados inconstitucionales.

Ante tal grado de confusión (16), se hizo necesario dictar una nueva disposición que fuese respetuosa con las indicadas sentencias, y sobre todo que pusiera orden en la situación de indefinición mencionada. Ello se llevó a cabo mediante la publicación de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones, cuya exposición de motivos reconoce que el Estado carece de competencias en materia de urbanismo (punto 1), y que sólo puede aportar soluciones parciales a los objetivos políticos que indirectamente se deducen de la misma exposición, esto es, el abaratamiento de la vivienda mediante una ampliación de la oferta de suelo (punto 2), y una flexibilización y simplificación del ordenamiento que regula el sector, con la finalidad de que los legisladores autonómicos y las Administraciones competentes puedan desplegar las adecuadas políticas urbanísticas (puntos 2 y 3). Las exigencias competenciales se salvan asignando carácter de legislación básica a una serie de preceptos relacionados con el derecho de propiedad del suelo, expropiación forzosa, valoraciones, responsabilidad administrativa y procedimiento administrativo común, y carácter exclusivo a los restantes (disposición final única), al incidir en materias sobre las que el Estado tiene competencia de tal naturaleza, y entre ellas, como tendremos ocasión de estudiar, la relativa a las exigencias de la defensa nacional, objeto de este trabajo.

Por lo demás, la Ley deroga el texto refundido de 1992 (y la Ley de 1997, en los preceptos relativos al urbanismo), a excepción de una serie de preceptos que, en consecuencia, hay que seguir entendiéndolos vigentes. Y es momento de preguntarse el porqué de esta vigencia, una vez producida la entrada en vigor de la Ley 6/1998. La razón podría estribar en que propiamente esta ley no es una ley que regule la materia urbanística, es decir, no es derecho urbanístico, pues su finalidad es simplemente enmarcar y condicionar la normativa autonómica, en expresión de Martín Rebollo (17). Pero lo mismo cabe predicar del RD Legislativo 1/1992, concretamente de los artículos que el Tribunal Constitucional consideró constitucionales y, por tanto, subsistentes. Desde luego, la Ley 6/1998 no se pronuncia, en su exposición de motivos, sobre tal extremo, pero cabe entender que el motivo podría radicar, a mi entender, en no incidir más que lo imprescindible

(16) Aumentada por la entrada en vigor de la Ley 7/1997, de 14 de abril, coetánea a las dos sentencias mencionadas, que modificaba el texto refundido de 1992.

(17) MARTIN REBOLLO, L., *ob. citada*, página 1966.

sobre aquellas materias que habían quedado libres de la tacha de inconstitucionalidad después de las sentencias de 1997 (sobre todo, de la primera), a fin de no dar lugar a mayores dosis de confusionismo. Pero creo que el precio pagado ha sido excesivamente alto, pues la complejidad en la materia (sistema de fuentes) subsiste en grado sumo desde el momento en que se tienen que manejar dos textos complementarios, amén de la legislación autonómica y el Derecho estatal supletorio. Además, si se pretendía no dar ocasión (o disminuirla) a que la nueva Ley fuese recurrida de inconstitucionalidad, tal pretensión quedó en vana después de que por ciertas autonomías se planteara el inevitable recurso de inconstitucionalidad, tras su entrada en vigor. Por ello creo que se perdió la oportunidad de reunir en un solo texto todo el ordenamiento estatal de aplicación exclusiva y básica.

2. EL PLANEAMIENTO. ANÁLISIS DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA DE LA LEY 6/1998

La redacción literal del precepto citado es la siguiente:

«Los instrumentos de planificación territorial y urbanística, cualquiera que sea su clase y denominación, que incidan sobre terrenos, edificaciones e instalaciones, incluidas sus zonas de protección, afectos a la Defensa Nacional, deberán ser sometidos, respecto de esa incidencia, a informe vinculante de la Administración General del Estado con carácter previo a su aprobación».

Comenzaremos analizando el carácter de esta disposición adicional, para a continuación interpretar su alcance y significación.

A. Carácter y procedencia de esta norma

Según lo previsto en la disposición final de la Ley 6/1998 (18), la presente disposición adicional se dicta de acuerdo con competencias exclusi-

(18) La citada disposición final dispone: «Tienen el carácter de legislación básica en virtud de lo previsto en el artículo 149.1.13.^a, 18.^a y 23.^a de la Constitución Española y, en su caso, de condiciones básicas del ejercicio de los derechos a tenor de lo dispuesto por el artículo 149.1.1.^a del propio texto constitucional, los siguientes preceptos: 1; 2; 3; 4; 5; 6; 7; 8; 9; 10; 11; 12; 13; 14; 15; 16; 17; 18; 19; 20; 34; 41; 42; 43; 44.1; disposiciones adicionales segunda, tercera, cuarta y quinta; y disposiciones transitorias primera, segunda, tercera y cuarta, correspondiendo los restantes a la competencia exclusiva del Estado en virtud del artículo 149.1.4.^a, 8.^a y 18.^a del citado texto».

vas del Estado, ya que no se encuentra entre los preceptos (artículos y disposiciones adicionales y transitorias) expresamente recogidos en aquélla, a los que se otorga el carácter de legislación básica. Y debe significarse que entre los diversos títulos competenciales que cita, es el artículo 149.1.4.^a el que resulta aplicable al precepto objeto de comentario, esto es, el que hace referencia a la Defensa y Fuerzas Armadas. Por tanto, debe entenderse como de aplicación plena e indisponible para las Comunidades Autónomas.

No se encuentra ninguna norma de igual o similar redacción en la legislación urbanística anterior, aunque era necesidad sentida de antiguo por la doctrina el que con anterioridad a la aprobación de los distintos instrumentos urbanísticos, los órganos competentes pudiesen contar con un informe que determinase de manera específica las necesidades de la defensa nacional en el territorio a que aquellos instrumentos fuesen a extender su eficacia. En efecto, ya en el año 1988 Rodríguez-Villasante y Prieto manifestaba que «sería conveniente establecer la necesidad de que cuando el planeamiento afectare a Entidades Públicas se conceda especial audiencia a los representantes de las mismas recabando su preceptivo informe, sin que sea bastante el período de información pública que sería suficiente para garantizar intereses particulares» (19), con lo que se hacía eco de la dificultad que encontraban las autoridades militares a la hora de que se les escuchase en el momento de la redacción de los planes, de tal manera que únicamente a través del período de información pública podían, como legítimos valedores de las necesidades de la defensa nacional, presentar las oportunas alegaciones (20).

Y quizás este sea el momento de indicar que si bien es la primera vez que una norma urbanística contiene una disposición dirigida a coordinar los intereses de la defensa nacional con los propiamente urbanísticos (siendo de destacar que la normativa sectorial de defensa continua sin tener ninguna referencia al respecto, dada su antigüedad y carácter obsoleto), sí ha habido y hay normas de carácter urbanístico que persiguen armonizar, con carácter general, esos intereses urbanísticos con otros de naturaleza diversa que puedan coexistir. Así, el artículo 39.1 del texto refundido de 1976 preveía, durante el procedimiento de aprobación de

(19) RODRIGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, J. L., *ob. citada*. Página 33.

(20) Lo que por otro lado había sido ampliamente criticado, pues no resultaba comprensible que la consideración de unos intereses generales de tanta importancia como los referentes a la defensa nacional quedasen equiparados a estos efectos a simples intereses particulares. Véase también FERNANDEZ-PIÑEYRO Y HERNANDEZ, E., en *ob. citada*, página 314.

los Planes Directores Territoriales de Coordinación, la posibilidad de informe de los Departamentos Ministeriales que no hubiesen intervenido en la elaboración del plan. Este mismo trámite de informe estaba previsto (artículo 43.2) en la tramitación de los Planes Especiales. Y actualmente, el artículo 113.2 de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1992, en la tramitación de estos mismos Planes Directores Territoriales de Coordinación, dispone que «deberá asegurarse el trámite de información pública y de audiencia a la Administración del Estado en aquellos aspectos que sean de su competencia, y a las Entidades locales afectadas», siendo de destacar, primeramente, que se trata de una norma vigente al no haberla declarado inconstitucional la STC de 20 de marzo de 1997, y no haber sido derogada por la Ley 6/1998, y en segundo lugar, que tras su lectura se sobreentiende que los Planes Directores a que se refiere son claramente los de ordenación territorial, competencia de la Comunidades Autónomas.

Además existen precedentes en otros ordenamientos sectoriales, en los que se ha conseguido armonizar las exigencias de la realidad regulada con el planeamiento urbanístico, como ha ocurrido significativamente con la legislación de aguas, carreteras y costas (21). Sin perjuicio de profundizar en estas consideraciones más adelante, no nos cabe ninguna duda de que la aparición de estas normas, por otro lado, absolutamente necesarias, ha influido en que estas mismas técnicas acaben utilizándose también en relación con los intereses de la Defensa Nacional.

Por lo demás, juzgamos adecuada la ubicación del precepto como disposición adicional, dado que ni la materia a la que se refiere puede ser incluida entre las tratadas en los diferentes Títulos de la Ley, ni aisladamente considerada tiene entidad para conformar un Título diferenciado dentro del propio cuerpo legal.

(21) Fue pionero el artículo 28 de la Ley de Montes, de 8 de junio de 1957, que ya en esa temprana fecha disponía que «cuando la aprobación de un Plan *general parcial* con arreglo a la Ley del Suelo, de 12 de mayo de 1956, afectara a un monte de utilidad pública, será necesario el previo informe del Ministerio de Agricultura». Más tarde el artículo 41.3 de la Ley de Aguas de 1985 disponía que las previsiones de los planes hidrológicos debían ser respetadas en los diferentes instrumentos de ordenación urbanística del territorio. Hoy tal exigencia viene contenida en el artículo 43.3 del vigente texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por R.D. Legislativo 1/2001, de 20 de julio. Véanse también los artículos 117 de la Ley de Costas de 28 de julio de 1988, el 10.2 de la Ley de Carreteras, de 29 de julio de 1988, y el 18 de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, de 24 de noviembre de 1992

B. Instrumentos de planificación atañidos. La incidencia

Si bien la disposición adicional que estudiamos se limita a emplear la expresión «instrumentos de planificación territorial y urbanística», sin hacer ninguna especificación respecto a qué tipos de planes son los que deben ser informados, con carácter previo a su elaboración, por la Administración General del Estado, debemos hacer una reflexión acerca de tal cuestión, pues afirmar, sin más, que todos los planes deben contar con tal requisito, a la hora de su aprobación, se nos figura, en principio, excesivo.

Innecesario resulta recordar que la determinación de los distintos tipos de planes viene hecha por la legislación urbanística autonómica, y que la legislación estatal en esta materia está constituida, con carácter supletorio, por el texto refundido de 1976, pues aunque subsisten en vigor, con carácter básico, algunos artículos de la Ley de 1992, no declarados inconstitucionales por la STC de 1997 y no derogados por la Ley 6/1998, tales preceptos (que son realmente pocos) no afectan a la cuestión que ahora nos ocupa. Por tanto resulta importante destacar que la denominación, naturaleza y clasificación de los planes son las especificadas en las distintas leyes autonómicas, que sin embargo no se apartan en este punto entre sí, ni difieren sustancialmente de la denominación y alcance que a los planes concedía la legislación estatal ahora derogada.

Conviene recordar que los planes diseñan el modelo territorial (pues clasifican el suelo, lo califican zonificándolo y atribuyéndole carácter residencial o industrial, fijando emplazamientos, viales, zonas verdes, equipamientos y servicios, y concretando las características, incluso estéticas, que se quieren lograr), y son los que prevén el modo de ejecución (es decir, los que contemplan cómo ha de pasarse de la situación real existente a la que se pretende mediante la urbanización y, en su caso, la edificación). También es conveniente significar que cuando la disposición adicional primera distingue entre instrumentos de ordenación territorial y urbanística, está abundando en la diferenciación existente hoy día entre lo que se conoce como ordenación del territorio, y el planeamiento urbanístico propiamente dicho. Es más, tal diferenciación ha llevado en ocasiones a hablar de instrumentos de ordenación territorial y de planes urbanísticos, cuando tradicionalmente todos han sido planes (y lo siguen siendo), como es sabido.

Pues bien, dicho lo cual debe indicarse con carácter general que los instrumentos que contengan directrices de la política de ordenación del territorio y condicionen de alguna manera lo que será en el futuro el planeamiento, deberán ser enviados a informe de la Administración General

del Estado (22), y ello aunque no contengan (como por otro lado no es lógico que lo hagan) especificación alguna sobre el uso que se deba dar a zonas concretas del territorio (23). Caben en este apartado las comúnmente denominadas Directrices de Ordenación Territorial, Planes de Ordenación Territorial y, en su caso, Planes de Ordenación del Litoral (24). Respecto a los instrumentos de menor rango que supongan ejecución de los anteriormente mencionados, habría que estar al tipo de actuación que supongan, y sobre todo, a la zona o sector del territorio sobre el que aquéllos hayan de operar, valorando a tales efectos la existencia en ellos de instalaciones o terrenos afectos a la defensa, aunque normalmente no será necesario, a nuestro entender, el trámite del informe. De todas maneras, ello queda a la libre determinación del órgano autonómico competente, que habrá de relacionar o valorar, en suma, el contenido del instrumento y el riesgo de su posible anulación.

En cuanto a los planes urbanísticos, desde luego los planes municipales generales de ordenación deben ser informados, y también los planes parciales, dado que los mismos suponen el desarrollo del plan general en una parte del suelo (el urbanizable) para el que el planeamiento general no contiene prácticamente determinación alguna. También los planes especiales deben ser objeto de informe, siempre que se refieran a previsiones del plan general o normas subsidiarias vinculadas a la defensa nacional (25). Por último, las normas complementarias y subsidiarias deben en buena lógica ser igualmente informadas, ya que implican una suplencia del plan general en aquellos casos de indeterminación o insuficiencia de éste, aunque reproducimos lo dicho más arriba respecto al juicio de valoración que en todo caso deben llevar a cabo los órganos competentes.

La norma objeto de estudio indica que el informe comentado deberá evacuarse cuando los planes «incidan sobre terrenos, edificaciones e ins-

(22) A este respecto González Pérez considera que «la expresión de la Ley no puede ser más general, a fin de evitar que quede fuera del ámbito de su aplicación ningún tipo de instrumento de planeamiento, cualquiera que sea la modalidad que se adopte en las legislaciones autonómicas». GONZALEZ PEREZ, J., en *Comentarios a la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones*. Civitas, Madrid, 1998, página 808.

(23) Piénsese que, en general, las autoridades urbanísticas desconocen las previsiones que el Ministerio de Defensa pueda tener sobre tal o cual zona del territorio nacional.

(24) En estos planes se deberán coordinar los intereses urbanísticos con los de la defensa nacional y los de costas. Véase el artículo 117 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

(25) Siempre lo serán los planes de reforma interior y rehabilitación de cascos históricos que incidan en zonas en las que todavía existan instalaciones de los Ejércitos, tales como cuarteles generales, arsenales o acuartelamientos.

talaciones afectos a la defensa nacional», lo que hace que debamos pronunciarnos sobre el sentido y alcance de esa incidencia.

Incidir es en su tercera acepción, y según el Diccionario de la Lengua Española, «repercutir , causar efecto una cosa en otra», e incidencia es «lo que sobreviene en el curso de un asunto o negocio y tiene con él alguna conexión». Lo primero que hay que significar es que aquella acepción es, a nuestro modo de ver, la que conviene a la naturaleza de lo que se trata, y por ello, el informe debe ser elaborado en cuanto el ámbito de aplicación de las normas en que consisten los instrumentos de ordenación territorial o urbanística incluya de alguna manera a esos inmuebles afectos a la defensa nacional, de tal manera que repercuta de alguna manera en su realidad y en su régimen jurídicos. Incidencia, por tanto, como acción y efecto de incidir, aunque tal acepción no aparezca en aquel Diccionario. Por lo demás, tal incidencia puede ser variada, desde la inclusión de los inmuebles en una determinada clase de suelo o adjudicación a los mismos de un cierto destino urbanístico, hasta aspectos mucho más concretos como la determinación de las condiciones de la edificación en los mismos, o la compatibilidad de la urbanización de los terrenos aledaños a bases e instalaciones militares, con la de los terrenos situados fuera de esas zonas de seguridad, pero a continuación de las mismas. En esto creo que la interpretación que se haga de esta incidencia debe ser extensiva, si se me permite la expresión, quedando para la Administración General del Estado la interpretación de cuándo quedan afectos los intereses de la defensa nacional, que deberá ser restrictiva, como comentaremos más adelante.

C. Terrenos, edificaciones e instalaciones afectos a la defensa nacional

a) Los terrenos, edificaciones e instalaciones

Expresión amplia en la que deben ser incluidos todos los inmuebles que pertenezcan a los Ejércitos o al Ministerio de Defensa. Se trata de lo que en la legislación sectorial de Defensa tradicionalmente se conoce como acuartelamientos, cuarteles generales, capitanías y comandancias, parques, bases, arsenales, aeródromos, campos de tiro o maniobras, maestranzas, estaciones navales o establecimientos militares de cualquier tipo, y sin perjuicio de que cada una de estas instalaciones puedan ser a su vez subsumibles en alguna de las expresiones arriba citadas.

Pero además no debemos olvidar que en la expresión terrenos deben ser incluidos, no sólo los propiamente militares, sino también los que siendo de propiedad privada, de alguna manera están sometidos a limitaciones por razón de la defensa nacional (como las zonas de interés para la defensa nacional, las de seguridad de instalaciones militares, e incluso las de acceso restringido a extranjeros, a tenor de la clasificación que hace la Ley 8/1975). Más tarde volveremos sobre esta cuestión.

b) La Defensa Nacional

El concepto de defensa nacional ha sido objeto de múltiples estudios, a los que en estos momentos nos remitimos, pues no se trata ahora de ahondar en los mismos, sino de efectuar algunas precisiones acerca de cual es el sentido y significado que a la defensa nacional asigna la disposición adicional comentada.

Sabido es que a la Defensa Nacional se refiere nuestra Constitución sólo en dos ocasiones, en el artículo 97, incluido en el título referente al Gobierno y a la Administración, y en su artículo 149.1.4.^a, al establecer la relación de materias sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva (26), sin que se adelante un concepto de misma, que únicamente se puede encontrar en el artículo 2 de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, de criterios básicos de la defensa nacional y organización militar (27), ley que establece el criterio de que todos los recursos humanos y materiales del país y todas las actividades, cualquiera que sea su naturaleza, están sujetas a las necesidades de la defensa nacional (artículo 14.1 de la misma), y que, en definitiva, la defensa nacional, sin perjuicio del papel fundamentalísimo que en ella asumen las Fuerzas Armadas, es cosa de todos (28). Y en relación con el tema que nos interesa, también establece que «en las zonas

(26) En realidad los citados preceptos únicamente citan el término «defensa del Estado» el primero y «defensa» el segundo.

(27) Según el citado precepto, «la defensa nacional es la disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la Nación, ante cualquier forma de agresión, debiendo todos los españoles participar en el logro de tal fin. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la unidad, soberanía e independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, protegiendo la vida de la población y los intereses de la Patria, en el marco de lo dispuesto en el artículo 97 de la Constitución». Este concepto ya había sido utilizado por la ley 83/1978, de funciones de los Organos Superiores del Estado en la defensa nacional

(28) El artículo 4 de la Ley 85/1978, de 28 de diciembre, que aprueba las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, dispone que «la defensa nacional es deber de todos los españoles».

del territorio nacional consideradas de interés para la defensa, en las que constituyan zonas de seguridad de instalaciones militares o civiles declaradas de interés militar, así como en aquellas en que las exigencias de la defensa nacional ... lo aconsejen, podrán limitarse los derechos sobre los bienes propiedad de nacionales y extranjeros en ellas situados, de acuerdo con lo que determine la ley». Este precepto abre varias posibilidades a la hora de que los derechos sobre bienes inmuebles puedan verse limitados en relación o como consecuencia de las exigencias de la defensa nacional, y ello con independencia de cual sea la nacionalidad de los titulares de esos bienes, tal y como se acaba de transcribir y veremos más adelante.

Por lo demás, la finalidad de la defensa nacional es «garantizar de modo permanente la unidad, soberanía e independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional» (artículo 2 de la Ley Orgánica 6/1980), siendo sus objetivos determinados por la política de defensa, parte integrante de la política general (29).

Dicho lo cual, hay que indicar que al utilizar esta expresión, la disposición adicional primera de la Ley 6/1998 se está refiriendo al concepto de defensa nacional empleado por la Ley Orgánica 6/1980, esto es, la defensa nacional está concebida por el legislador de la disposición comentada en su sentido propio, como conjunción de todas las energías y recursos de la nación en orden a la consecución de las finalidades antedichas, debiendo dejarse constancia, por último, que si bien desde antiguo la doctrina ha considerado que se trata de un servicio público estatal, esencial, necesario, exclusivo, y en cierta medida, obligatorio (30), hoy día es común considerar que a la luz del artículo 8 de la Constitución, se trata de una función del Estado con sustantividad propia, que por tanto excede o sobrepasa los estrechos límites de ese concepto de servicio público en el que tradicionalmente se enmarcaba.

c) La afección. Significado de este término

Afirma Morillo-Velarde que «una de las pocas cuestiones pacíficas en relación con la controvertida figura jurídica del dominio público la constituye, sin duda, la afirmación de la trascendencia de la afectación de los bie-

(29) Véanse las Directivas de la Defensa Nacional 1/1992, de 27 de marzo, 1/1996, de 20 de diciembre, y 1/2000, de 1 de diciembre.

(30) GARCÍA OVIEDO C. y MARTINEZ USEROS, E. *Derecho Administrativo*, volumen II, EISA, Madrid, 1968, páginas 267 y siguientes.

nes a un destino público como puerta de acceso al régimen demanial» (31). Y si ciertamente ese destino a una finalidad pública ha sido valorado por la doctrina como requisito ineludible en la consideración del dominio público, no ha existido igual generalidad en la necesidad de que concurren otros requisitos conjuntamente con aquél, significativamente la titularidad pública de los bienes en cuestión. En efecto, hoy se aprecian otras perspectivas en lo que se entiende por afectación de bienes al uso o al servicio público, ya que incluso se observan casos de afectación de bienes de titularidad particular a finalidades de interés general.

Sea como fuere, interesa destacar ahora que cuando la disposición adicional primera de la Ley 6/1998 menciona a los terrenos, edificaciones e instalaciones «afectas» a la defensa nacional, se está refiriendo no sólo a la destinación de los bienes de titularidad pública, propiamente demaniales, a tal función o servicio público, sino también a las limitaciones que ciertos bienes que son de titularidad particular, sufren como consecuencia de las exigencias de la defensa nacional. Y ya adelanto que en esta segunda acepción de la afectación pueden ser también incluidos bienes de dominio público afectados a otro fin de interés general distinto de la defensa nacional, como puedan ser la zona marítimo terrestre o las aguas litorales. Examinaremos por separado ambos tipos de «afectación».

d) El dominio público militar. Afectación y desafectación de bienes inmuebles a la defensa nacional

La expresión «terrenos, edificaciones e instalaciones ... afectos a la defensa nacional», que utiliza la Disposición Adicional primera de la ley 6/1998 incluye en primer lugar, como no podía ser de otra manera, el dominio público militar, por lo que la mencionada afectación a la defensa debe entenderse, en este caso, en sentido propio. Corolario de lo dicho es que los bienes inmuebles desafectados no pueden entenderse incluidos en la citada Disposición, a los fines que la misma establece.

Como acertadamente indica Fernández-Piñeyro (32), el procedimiento de adquisición de bienes inmuebles establecido en el artículo 54 de la Ley de Patrimonio del Estado, conforme al cual es el Ministerio de Hacienda el encargado de llevar a cabo esa adquisición, con independencia del valor

(31) MORILLO-VELARDE PEREZ, J.I., *ob. citada*, página 203.

(32) FERNANDEZ-PIÑEYRO Y HERNANDEZ, E., *ob. citada*, página 59.

de los bienes y el Departamento ministerial al que hayan de afectarse, no ha sido nunca ni es tampoco hoy día el procedimiento normal de adquisición de los inmuebles que el Ministerio de Defensa necesita para el cumplimiento de sus fines. En efecto, ha sido tradicional acudir al procedimiento expropiatorio e incluso, con mucha menor frecuencia, a la requisa, a la hora de adquirir inmuebles para su afectación a la defensa nacional. Además, ha sido el propio Ministerio de Defensa (y con anterioridad los antiguos Ministerios Militares o, si se quiere, los Ejércitos) el que ha llevado a cabo las gestiones y actuaciones administrativas conducentes a dicha adquisición. Y lo mismo cabe decir de la enajenación de los bienes, una vez desafectados. Los motivos de ello hay que buscarlos en la urgencia con la que los Ejércitos han tenido necesidad de tales bienes, y también ha influido el secreto que normalmente preside cualquier actuación relacionada con la defensa nacional.

Actualmente dos son los organismos que por ley tienen encomendada la tarea de adquirir inmuebles con destino a su vinculación a la defensa nacional, y enajenarlos cuando ya no mantengan esa vinculación: la Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa (GIEDEF), y el Instituto de la Vivienda para las Fuerzas Armadas (INVIFAS).

La primera fue creada bajo el signo de la temporalidad por la Ley 28/1984, de 31 de julio, aunque posteriormente ha sido adaptada al régimen de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, por el artículo 71 de la Ley 50/1998, de 31 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, que además la ha sometido al Ministerio de Defensa ya sin límite de duración. Hoy día es un Organismo Autónomo (33) dependiente de dicho Ministerio, pues se encuentra adscrito a la Dirección General de Infraestructura, y tiene a su cargo, entre otras funciones, la enajenación de los bienes muebles e inmuebles que sean puestos a su disposición por el Ministerio de Defensa (artículo 71.2 de la Ley 50/1998). Peculiaridad notable de la Gerencia es su carácter instrumental, ya que los bienes que maneja (34) no se integran en su patrimonio propio, sino que pertenecen patrimonialmente al Estado, aunque hay que indicar que la administración de los mismos no está a cargo del Ministerio de Hacienda sino del propio Ministerio de Defensa, a través precisamente del organismo autónomo

(33) El RD 1678/2000, de 6 de octubre, aprueba el estatuto de la Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa.

(34) Tanto los de naturaleza mueble como inmueble, ya sea los adquiridos para su afectación a la defensa nacional, como los desafectados, cuya venta promueve.

referido (35). Conclusión de lo expuesto es que los bienes puestos a disposición de la Gerencia para promover su enajenación, han de entenderse desafectados (aunque tal declaración no haya recaído propiamente).

El Instituto de la Vivienda para las Fuerzas Armadas fue creado por Decreto 1751/1990, aunque posteriormente la Ley 26/1999, de 9 de julio, de medidas de apoyo a la movilidad geográfica de los miembros de las Fuerzas Armadas (36), ha dado nueva regulación a dicho Instituto. Este organismo autónomo, adscrito igualmente al Ministerio de Defensa, tiene encomendada, conforme al artículo 14 de la citada ley 26/1999, entre otras funciones, la conservación y gestión de las llamadas viviendas militares, que conforme a lo que dispone el artículo 4.1 de la citada ley son las destinadas a los fines señaladas en la misma. Estos fines son hoy día, bien la cesión de uso, cuando se trate de viviendas situadas dentro de bases, acuartelamientos, edificios o establecimientos militares o en las zonas de seguridad de los mismos, o cuando se encuentren en zonas en las que resulte necesario disponer de viviendas para el personal militar, significativamente en Ceuta y en Melilla, bien su enajenación, dado el ingente parque de viviendas de que dispone actualmente el Instituto, que se entiende que supera las necesidades logísticas. Como se ha dicho, el Instituto gestiona y administra todas las viviendas militares, enajenables o no (37), y respecto a las primeras tiene también la importante función de promover su enajenación (38), lo que plantea dos interesantes cuestiones, por un lado, si la declaración de vivienda no enajenable (que es competencia del Ministerio de Defensa, a tenor de lo que dispone la disposición adicional quinta de la Ley) puede ser asimilada a una afectación, y sobre todo, la de si la afectación de estas viviendas al demanio militar y al Ministerio de Defensa es determinante de afectación a los fines de la defensa nacional, en los términos a que se refiere la disposición adicional primera objeto de nuestro estudio.

Respecto a la primera cuestión, entendemos que se trata de términos sinónimos y que no es necesario acudir al procedimiento de afectación y

(35) Es importante destacar que la Gerencia puede proponer modificaciones a los planes urbanísticos, pues tiene encomendada una importante labor de armonización y coordinación entre los planes de infraestructuras de las Fuerzas Armadas, y la planificación urbanística llevada a cabo por los Ayuntamientos (artículo 71.2 d) de la Ley 50/1998).

(36) Desarrollada por el Decreto 991/2000, de 2 de junio, y modificada recientemente por el artículo 62 de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

(37) Es interesante reseñar que todas estas viviendas que el INVIFAS administra se integran y forman parte de su propio patrimonio.

(38) Artículos 14 y 15 de la Ley, y disposición adicional tercera.

desafectación de bienes regulado en los artículos 113 y siguientes de la Ley de Patrimonio del Estado, mucho menos después de la entrada en vigor de la Ley 26/1999, que resolvió las dudas que pudo provocar en su momento el hecho de que un decreto (el 1751/1990) dejase en entredicho la regulación contenida en una ley, como lo es la de Patrimonio del Estado, pese a su antigüedad. Además, la consideración de patrimonio autónomo que tradicionalmente le ha sido adjudicado por la doctrina (39) a los bienes afectados a la defensa nacional avala también nuestra posición.

Respecto a la segunda cuestión planteada, qué duda cabe que no puede negarse el carácter de bienes de dominio público de las viviendas militares no enajenables, mientras conserven esta calificación. Pero cuestión distinta es si tales viviendas deben considerarse edificaciones afectas a la defensa nacional, que son los términos en que se expresa el precepto que comentamos, según dijimos más arriba. A este respecto, si bien en etapas anteriores las llamadas viviendas logísticas (40) podía entenderse que estaban afectas a la defensa nacional, al amparo de esa propia denominación, hoy la mera expresión «vivienda no enajenable» no comporta a nuestro entender dicha afectación, salvo que se encuentren situadas dentro de establecimientos militares o en sus zonas de seguridad, en cuyo caso la afectación le viene dada por tal situación, no por el hecho en sí de ser una vivienda no enajenable. Por tanto, el resto de las viviendas no enajenables, que son las situadas simplemente en lugares del territorio nacional en que resulta necesario disponer de alojamientos para el personal militar, debe primar en ellas su consideración de vivienda sin más, lo que no les hace merecedoras de la especial vinculación con la defensa nacional que comentamos.

Corolario de lo expuesto es que el resto de las viviendas militares, las enajenables, no tienen la consideración de bienes de dominio público, sino de bienes meramente patrimoniales, aunque paradójicamente se les esté, mientras no se promueve su venta, dando el mismo uso que a las no enajenables, esto es, vengán siendo utilizadas por militares en activo como tales viviendas (41). Por ello, los planes que incidan en terrenos ocupados, o sobre edificaciones constituidas, por viviendas militares, enajenables o no, no tienen que ser informados, según el criterio que man-

(39) *Subpatrimonio autónomo* lo denomina Morillo-Velarde.

(40) Denominación contenida en el Decreto 1751/90, y hoy abandonada.

(41) De todas maneras, debe significarse que mientras que las viviendas enajenables pueden ser utilizadas por personal militar en situación distinta a la de servicio activo, el cambio de situación administrativa es causa de pérdida del derecho de uso de las viviendas militares no enajenables. Artículo 9 de la Ley 26/1999.

tenemos, por la Administración General del Estado, pues se difumina hasta perderse cualquier vinculación que pueda considerarse existente entre estos bienes y la defensa nacional, cuyas exigencias deben ser entendidas restrictivamente en cuanto supongan excepciones al régimen jurídico ordinario.

Por último, muy brevemente debemos señalar que los procedimientos ordinariamente usados en el ámbito del Ministerio de Defensa para la adquisición de bienes inmuebles han sido, como se dijo más arriba, la expropiación forzosa y la requisa, sobre todo el primero. Las normas reguladoras de tales figuras son fundamentalmente los artículos 100 (42) y siguientes de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de expropiación forzosa, si bien con carácter supletorio, ante la carencia de normas reglamentarias (43) hay que acudir, por lo que se refiere a las expropiaciones por necesidades militares, a las normas que regulaban las mismas con anterioridad a la entrada en vigor de la ley de 1954. De todas maneras, la confusión en la materia es importante, pues por un lado cada Ejército disponía de sus propias normas, que hundían sus raíces en el siglo XIX, y por otro existían normas expropiatorias especiales cuando los terrenos que debían ser expropiados estuviesen situados en la llamada zona militar de costas y fronteras (44).

e) Limitaciones de los derechos sobre inmuebles. Las zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional

En este caso se trata de bienes que, siendo de propiedad particular (45), el dominio sobre los mismos se ve limitado como consecuencia de

(42) El procedimiento que se ha de seguir en las expropiaciones por necesidades militares es siempre el contenido en los artículos 52 y 53 de la misma ley de expropiación forzosa, que regulan el llamado procedimiento de urgencia, sin que se sepa muy bien el porqué de tal urgencia en todos los casos.

(43) El Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa no es aplicable en este tipo de expropiaciones, ya que el artículo 107 de la misma ley prevé la existencia de un reglamento especial, que nunca ha llegado a dictarse.

(44) Se trataba de una franja de anchura variable a contar desde la línea de costa, o desde la frontera, hacia el interior del territorio nacional. Las normas aplicables en tales casos son la ley de 15 de mayo de 1902 (Ejército de Tierra) y la de 10 de diciembre de 1915 (Marina), con sus correspondientes reglamentos. Véase a este respecto FERNANDEZ-PIÑEYRO Y HERMANDEZ, E., en *ob. citada*, en donde lleva a cabo una magnífica tarea de sistematización y aclaración de todas estas normas expropiatorias, páginas 63 y siguientes.

(45) También cabe incluir en este apartado los bienes de dominio público destinados a otros fines de interés general distintos a la defensa nacional, pero que sin embargo pueden ser objeto de estas limitaciones, debido a la subordinación de estos otros fines públicos a la mencionada defensa nacional.

estar situados en determinadas zonas del territorio nacional que son especialmente interesantes para la defensa nacional. Por tanto, sólo de manera impropia puede afirmarse que tales bienes se encuentran afectos a la defensa nacional, pero a pesar de ello, si el planeamiento urbanístico incide en los mismos, deberá darse a la Administración General del Estado la audiencia, mediante la emisión de informe, a que se refiere la Disposición Adicional primera de la ley 6/1998. A este respecto no se olvide que el precepto que comentamos incluye, entre los terrenos, edificaciones e instalaciones afectos a la defensa nacional, «sus zonas de protección», lo que avala la tesis que mantenemos.

La regulación de las limitaciones a que nos referimos se encuentra recogida en la ya anticuada (y por cierto, técnicamente mala) Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional, así como en su reglamento de desarrollo, aprobado por Decreto 689/1978, de 10 de febrero. Antecedente de tales normas es indiscutiblemente el artículo 589 del Código Civil, que establece una servidumbre legal por razón de la defensa del territorio (46), y quizás sea este el momento de indicar que aunque la ley 8/1975 habla, al igual que el Código Civil, de servidumbres o limitaciones en su articulado (ver por ejemplo los artículos 1 y 28), se trata técnicamente, no de servidumbres ni limitaciones, sino de auténticos límites del dominio.

La Ley 8/1975 distingue tres zonas distintas:

— Las zonas de interés para la defensa nacional, que son (artículo 2) «las extensiones de terrenos, 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». La declaración de estas zonas se hará por Decreto aprobado en Consejo de Ministros, y el mismo Decreto «determinará la zona afectada, así como las prohibiciones, limitaciones y condiciones que en ella se establezcan referentes a la utilización de la propiedad inmueble» (artículo 5). Estas zonas, una vez declaradas como de interés para la defensa nacional, quedan bajo la responsabilidad y vigilancia de las autoridades militares jurisdiccionales, a los efectos de la solicitud de autorizaciones y permisos para el ejercicio de potestades dominicales en ellas, motivo por el que en opinión de Fernández Fernández (47) «constituyen el más alto exponente

(46) El citado artículo dispone: «No se podrá efectuar ni hacer plantaciones cerca de las plazas fuertes o fortalezas sin sujetarse a las condiciones exigidas por las leyes, ordenanzas y reglamentos particulares de la materia».

(47) FERNANDEZ FERNANDEZ, J.L., en *ob. citada*, página 15.

de las limitaciones a los derechos sobre bienes en razón de las necesidades de la defensa nacional» (48).

— Las zonas de seguridad de las instalaciones militares y de las civiles declaradas de interés militar, que son las situadas alrededor de las citadas instalaciones, y su finalidad es la de «asegurar la actuación eficaz de los medios de que dispongan, y el aislamiento conveniente para garantizar su seguridad» (artículo 3). La normativa que nos ocupa divide a las instalaciones militares en cinco grupos, y establece para cada una de ellas una zona próxima y otra lejana, en orden a determinar las limitaciones o prohibiciones que en cada una de ellas proceden. Así, en las zonas próximas de seguridad no podrán realizarse, sin autorización del Ministerio de Defensa, obras, trabajos, instalaciones o actividades de clase alguna (artículo 9 de la ley). En las zonas lejanas será necesaria la autorización del Ministerio de Defensa para realizar plantaciones arbóreas o arbustivas y levantar edificaciones o instalaciones análogas de superficie» (artículo 11).

— Las zonas de acceso restringido a la propiedad por parte de extranjeros, que son «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 control extranjero» (artículo 4). Tales zonas se concretan en el artículo 32 del Reglamento, que establece, por una lado la ubicación física de las mismas (49), y por otro, el porcentaje máximo de propiedades y otros derechos reales inmobiliarios a favor de extranjeros en estos territorios. En ellas se somete al requisito previo de la autorización militar los actos de adquisición, por parte de personas físicas o jurídicas extranjeras, del derecho de propiedad sobre fincas rústicas o urbanas, o de obras o construcciones de cualquier clase; la constitución, transmisión y modificación de hipotecas, censos, servidumbres y demás derechos reales sobre fincas, a favor de personas extranjeras; y la construcción de obras y edificaciones de cualquier clase, así como la adquisición de derechos sobre autorizaciones concedi-

(48) Hasta la fecha sólo han sido declaradas zonas de interés para la defensa nacional el polígono de Anchuras (Ciudad Real), con la finalidad de establecer un campo de tiro, que lo fue por Decreto 811/1988, de 20 de julio, y actualmente ya no lo es, pues tal Decreto fue derogado por el número 863/1998, de 8 de mayo; el campo de entrenamiento de las Bardenas Reales (Navarra), que lo es por Decreto 1943/2000, de 1 de diciembre; y más recientemente, los asentamientos de las estaciones de vigilancia aérea números 14 y 23 del Ejército del Aire, en Segovia y la Isla del Hierro, respectivamente, por Decretos 191/2002 y 192/2002, y la zona de Campamento, de Madrid, por Decreto 193/2002.

(49) Todos los territorios insulares y determinadas zonas costeras y fronterizas, además de Ceuta y Melilla.

das y no ejecutadas, cuando los peticionarios sean extranjeros (artículo 37 del Reglamento) (50).

Merece comentario la tremenda incidencia de las normas que comentamos sobre el planeamiento urbanístico de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, y sobre todo, la necesidad de continuas solicitudes de autorización del Ministerio de Defensa para la edificación y construcción en las zonas de seguridad de instalaciones militares, dado el gran número de las existentes y la ubicación de las mismas en el propio ámbito urbano. La solución es difícil, y pasaría por reubicar, en lo posible, esas instalaciones militares y mejorar el armamento de que disponen, de tal manera que su precisión disminuya las necesidades de empleo. Por otro lado, el escaso porcentaje permitido para la adquisición de propiedades por extranjeros en estas ciudades, y la gran cantidad de inmuebles adquiridos por marroquíes nacionalizados españoles, han motivado que la autorización militar sea sustituida por la del Consejo de Ministros, cualquiera que sea la nacionalidad del adquirente o interesado (disposición final primera del Reglamento). De todas maneras, tal facultad se encuentra hoy desconcentrada en el Ministro de Defensa.

Por último, interesa mencionar que aunque indiscutiblemente la disposición adicional primera de la Ley 6/1998 ha supuesto un paso muy importante en la tarea de armonización de ambas legislaciones sectoriales, la urbanística y la de defensa, todavía es necesario una mayor profundización en este camino. A este respecto la citada disposición abre unas posibilidades que ya han sido analizadas por Fernández Fernández en el trabajo citado. Concretamente el citado autor propone (51) que en el planeamiento urbanístico se incluyan y «fijen con precisión las obras y actividades que no se pueden ejecutar de ningún modo» en relación tanto con las zonas de interés para la defensa nacional (a tenor de los Decretos existentes y en vigor en el momento de la elaboración del plan), como con las zonas de seguridad de instalaciones militares, lo que produciría el efecto beneficioso de que se eliminaría la discrecionalidad que ahora impera en la concesión de las autorizaciones por parte de las autoridades militares, conforme a los artículos del Reglamento de 1978, y sobre todo, las infracciones podrían ser sancionadas, no como faltas a la legislación de zonas e instalaciones de interés nacional, sino como infracciones auténticamente urbanísticas, lo que posibilitaría, de rebote, un mayor grado de cumplimiento de la legislación sectorial de defensa.

(50) Las anteriores limitaciones no son aplicables a las personas físicas o jurídicas que ostenten la nacionalidad de un Estado miembro de la Unión Europea, según dispone la disposición adicional de la Ley, introducida por el artículo 106 de la Ley 31/1997, de 27 de diciembre.

(51) FERNANDEZ FERNANDEZ, J.L., en *ob. citada*, página 22.

D. El informe preceptivo de la Administración General del Estado

a) Departamento responsable de su elaboración: La Subdirección General de Patrimonio del Ministerio de Defensa

Conforme al artículo 1 del Decreto 1883/1996, de 2 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa (52), «el Ministerio de Defensa es el órgano de la Administración General del Estado encargado de la ordenación, coordinación y ejecución de las directrices generales del Gobierno en cuanto se refiere a la política de defensa», de donde se desprende que la competencia para la elaboración del informe que nos ocupa recae sobre el citado Departamento, ya que la política de defensa, «como parte integrante de la política general, determina los objetivos de la defensa nacional y los recursos y acciones necesarios para obtenerlos» (artículo 4.1 de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, de criterios básicos de la defensa nacional).

Por otro lado, dentro del citado Ministerio, es la Dirección General de Infraestructura, y más concretamente, la Subdirección General de Patrimonio, la encargada de la elaboración del informe que comentamos. En efecto, el artículo 11.3 b) del Decreto 1883/1996 encomienda a esta Subdirección General, de entre las que corresponden a la Dirección General de Infraestructura, el desarrollo de las funciones siguientes (artículo 11.2 g), h) e i):

— «Dirigir la gestión de los bienes y derechos afectos al Ministerio de Defensa y llevar su inventario».

— «Ejercer las competencias ministeriales en relación con las zonas de interés para la defensa nacional, de seguridad de las instalaciones y de acceso restringido a la propiedad por parte de extranjeros».

— «Realizar las adquisiciones y expropiaciones de bienes y derechos, así como los arrendamientos».

— Realizar informes relacionados con las funciones anteriores (artículo 11.3 b) en relación con el 11.2 d), en el campo de la infraestructura.

b) Tramitación y régimen jurídico

El informe debe ser solicitado por la Administración que elabora el plan urbanístico, bien por su máximo representante (Presidente de la Comunidad Autónoma o Alcalde), que sería lo correcto, bien por el res-

(52) Modificado por Decretos 76/00, de 21 de enero, y 64/01, de 26 de enero.

ponsable del organismo de la Administración autonómica o local encargado de la elaboración (Consejero o Concejal correspondiente), debiendo ser el destinatario de la solicitud el Ministro de Defensa. Por lo demás, la solicitud puede ser presentada ante la correspondiente Delegación de Defensa, o tramitada a través de la Delegación del Gobierno, en ambos casos para su posterior remisión al Ministerio de Defensa. La disposición adicional primera indica que el informe debe evacuarse con carácter previo a la aprobación del plan, lo que quiere decir, a nuestro entender, tres cosas:

— Que se debe contar con el informe antes de la aprobación del plan por parte de la Autoridad competente para ello, precisamente con la finalidad de que la misma pueda conocerlo. La aprobación a que se refiere la norma comentada es la definitiva en la terminología tradicional, es decir, aquella que proceda cuando dicha Autoridad tiene en su poder la totalidad de las alegaciones e informes procedentes, y que pone fin al procedimiento de elaboración del plan.

— Que por las notas características del informe, que luego veremos, éste se debe solicitar inmediatamente antes de la aprobación del plan, esto es, cuando ya consten en el expediente esos otros informes y alegaciones a que hemos hecho mención en el punto anterior, que deberán ser conocidos por la Administración General del Estado.

— Que si por cualquier motivo tras la evacuación del informe se producen modificaciones en el plan, como consecuencia, por ejemplo, de la apertura de un nuevo período de información pública, debe ser solicitado nuevo informe, salvo que la modificación claramente en nada afecte a los inmuebles o zonas sobre los que incidan los intereses de la defensa nacional. De todas maneras, como sucede que quien mejor puede valorar tal extremo es el propio Ministerio de Defensa, salvo casos de claridad meridiana lo aconsejable es repetir el trámite de informe, pues en caso contrario cabe la posibilidad de anulación del plan, como se verá (53).

Tal y como indica García-Moreno Rodríguez, las notas características del informe están contenidas dentro del propio texto de la disposición adicional primera (54). Como tales podemos señalar, con la doctrina más autorizada, las siguientes:

— Carácter preceptivo del informe, ya que la Administración redactora del plan deberá solicitarlo inexcusablemente por mandato legal. De ello

(53) En este mismo sentido se pronuncian GARCIA-MORENO RODRIGUEZ y GONZALEZ PEREZ en las obras citadas, páginas 854 y 855, y 811, respectivamente.

(54) GARCIA-MORENO RODRIGUEZ, F., en *Comentarios a la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones*, Coordinador José Manuel Serrano Alberca, Marcial Pons, Madrid, 1999.

se deriva el carácter esencial de este trámite, como han puesto de manifiesto González Pérez y García-Moreno, que señalan que si falta, el plan incurre en causa de anulabilidad. En efecto, en caso de olvido u omisión, el plan puede ser anulado mediante el ejercicio de la correspondiente acción, no ya por parte de la Administración General del Estado, como detentadora del interés general preterido, sino por cualquier persona, ya que la acción para exigir el cumplimiento de la legislación urbanística es pública (artículo 304 de la Ley del Suelo de 1992, declarado vigente por la Ley 6/1998).

— Carácter vinculante del mismo, de tal manera que la Autoridad competente para aprobar el plan no puede desconocer los términos en que el informe es emitido. Ello significa, palmariamente, que dicha Autoridad no puede valorar la afectación de los terrenos, edificaciones e instalaciones a la defensa nacional, de manera diferente a como lo hace la Administración General del Estado, en el informe. Corolario es que los extremos y conclusiones contenidos en el informe deben ser incorporados al acto administrativo de aprobación definitiva del plan, que es lo que verdaderamente significa vinculante.

Por lo demás, ante la ausencia de regulación de estos informes en la legislación sectorial de defensa, y no conteniendo la Disposición Adicional primera que se comenta otros apuntes sobre el régimen jurídico aplicable a los mismos, podrá acudir supletoriamente a la regulación contenida en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común (artículos 82 y 83), aun cuando debe indicarse que el plazo de diez días señalado en el segundo de los artículos citados para la emisión del informe resultará claramente insuficiente en la mayoría de los casos. De todas maneras, téngase en cuenta que la mayoría de las normas autonómicas sobre régimen del suelo y urbanismo prevén para la evacuación de los informes que deban emitir las Administraciones Públicas afectadas por los planes en tramitación, el mismo plazo que el previsto para información pública (55).

3. INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 244 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1/1992. EXIGENCIA DE LICENCIA MUNICIPAL Y SITUACIONES DE URGENCIA O EXCEPCIONAL INTERÉS PÚBLICO

El tenor literal del artículo 244 del R.D. Legislativo 1/1992, en sus partes declaradas vigentes por la Ley 6/1998, es el siguiente:

(55) O sea, un mes. Véase más abajo, el epígrafe «La normativa autonómica vigente».

«Actos promovidos por las Administraciones Públicas.

1. ...»

2. Cuando razones de urgencia o excepcional interés público lo exijan, el Ministro competente por razón de la materia podrá acordar la remisión al Ayuntamiento correspondiente del proyecto de que se trate, para que en el plazo de un mes notifique la conformidad o disconformidad del mismo con el planeamiento urbanístico en vigor. En caso de disconformidad, el expediente se remitirá por el Departamento interesado al *Ministro de Obras Públicas y Transportes*, quien lo elevará al Consejo de Ministros, previo informe sucesivo del órgano competente de la Comunidad Autónoma, que se deberá emitir en el plazo de un mes, y de la Comisión Central del Territorio y Urbanismo. El Consejo de Ministros decidirá si procede ejecutar el proyecto, y en este caso, ordenará la iniciación del procedimiento de modificación o revisión del planeamiento, conforme a la tramitación establecida en la legislación urbanística.

3. El Ayuntamiento podrá en todo caso acordar la suspensión de las obras a que se refiere el número 1 de este artículo cuando se pretendiesen llevar a cabo en ausencia o en contradicción con la notificación de conformidad con el planeamiento y antes de la decisión de ejecutar la obra adoptada por el Consejo de Ministros, comunicando dicha suspensión al órgano redactor del proyecto y al *Ministro de Obras Públicas y Transportes*, a los efectos prevenidos en el mismo.

4. Se exceptúan de esta facultad las obras que afecten directamente a la defensa nacional, para cuya suspensión deberá mediar acuerdo del Consejo de Ministros, previa propuesta del *Ministro de Obras Públicas y Transportes*, a solicitud del Ayuntamiento competente e informe del Ministerio de Defensa.

5. ...»

Se trata, como puede apreciarse, de una redacción equivalente a la del artículo 180 del texto refundido de 1976, que ya analizamos en su momento. Por tanto, el planteamiento hoy día sigue siendo el mismo que ya expusimos, pero conviene efectuar ahora algunas precisiones.

En principio, ninguna duda cabe acerca de la necesidad de que las obras o proyectos relativos a la defensa nacional cuenten con la preceptiva licencia municipal (o preceptivas, de ser más de una), ya que la competencia para otorgarlas corresponde a las Entidades Locales, de acuerdo con su legislación aplicable (artículo 243.1 del R.D. Legislativo). Por tanto, la primera consulta que habrá de efectuarse será la de las Ordenanzas del Ayuntamiento donde haya de ejecutarse la obra o el proyecto, porque cabe la posibilidad de que las mismas no la exijan al tratarse de tales obras.

Debe apuntarse que las legislaciones autonómicas reproducen la exigencia de licencia en todo caso, pero acaban remitiéndose a la competencia de los Ayuntamientos a la hora de su concesión y tratamiento, por lo que la consulta de las Ordenanzas resulta esencial (56).

En segundo lugar, cuando las obras respondan a razones de urgencia o excepcional interés público, entra en juego la regulación de los puntos 2 y 3 del artículo 244. A este respecto cabe indicar que si la conformidad al planeamiento existente, notificada por el Ayuntamiento en cuestión, se produce, ciertamente tal notificación no es técnicamente una licencia, pero puede asimilarse a ella en cuanto a sus efectos, que son los de iniciación de las obras o actuación; por lo que cabe hablar de licencia especial. Si se trata de una disconformidad, entonces la decisión compete al Consejo de Ministros, lo que equivale a decir que la «licencia» de ejecución del proyecto la concede este órgano estatal; por lo que cabe hablar de licencia alternativa. También debe resaltarse que la urgencia o excepcional interés público deben acreditarse convenientemente ante al Ayuntamiento, con justificación, hasta donde se pueda (57), de las circunstancias que concurren en la actuación que se pretende emprender.

En tercer lugar, ocioso es decir que el precepto reconoce al Ayuntamiento la facultad de suspender las obras en los casos que cita, siempre antes de que el Consejo de Ministros decida la iniciación de las mismas (en caso de disconformidad con el planeamiento). Se exceptúan las obras relacionadas con la defensa nacional (apartado 4), en que el acuerdo de suspensión debe proceder del Consejo de Ministros, a propuesta y con los informes que se citan. Por tanto cabe hablar en este caso de la existencia de «una excepción a la excepción», como atinadamente apuntaba en su momento Rodríguez-Villasante (58), con el que coincidimos en que para que sea aplicable este apartado 4 debe tratarse de obras directamente relacionadas con la defensa nacional, expresión que por tanto debe ser entendida aquí en sentido restrictivo (59).

(56) A esta misma conclusión llega FERNANDEZ FERNANDEZ, que cita el caso de la Ordenanza Especial de Tramitación de Licencias y Control Urbanístico del Ayuntamiento de Madrid, de 1997, que da el mismo tratamiento a las obras relacionadas con la defensa nacional que a las urgentes y de excepcional interés público. *Ob. citada*, página 24.

(57) Las obras relativas a la defensa nacional declaradas secretas deberán ser acompañadas, según entiendo, de tal acuerdo.

(58) RODRIGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, J.L., en *ob. citada*, página 34.

(59) En el mismo sentido, ARGULLOL MURGADAS, E., *Sobre el control urbanístico de las obras de iniciativa pública*, en *Revista de Administración Pública*, n.º 100-101, página 2.691.

Por último, interesa destacar que determinadas normas sectoriales disponen que no estarán sometidas a los actos de control preventivo municipal a que se refiere el artículo 84.1 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, determinadas obras o proyectos realizados por Administraciones o entidades públicas, siempre y cuando constituyan obras públicas de interés general. Así viene ocurriendo con las obras de nueva construcción, reparación y conservación que se realicen en el ámbito de un aeropuerto y su zona de servicio por el ente público «Aeropuertos Españoles» (60), con las obras de infraestructura ferroviaria que lleve a cabo el Ente Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (61), las obras de nueva construcción, reparación y conservación que se realicen el dominio público portuario por las Autoridades Portuarias (62), o las obras de construcción, reparación o conservación de carreteras estatales (63). Pues bien, sorprendentemente las obras efectuadas con finalidad de defensa del territorio, en expresión del Código Civil en su artículo 339, hoy defensa nacional, no han venido estando exentas de tal licencia municipal sino hasta fecha muy reciente. En efecto, ha sido la Disposición Adicional novena de la ley 53/2002, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, la que ha venido a equiparar estas obras a las anteriormente citadas, dado su innegable carácter de interés general.

Conforme a esta disposición, no están sometidas a licencia las obras de construcción, reparación y conservación realizadas, bien en zonas declaradas de interés para la defensa nacional, bien en las instalaciones militares señaladas en el artículo 8 del Decreto 689/1978, de 10 de febrero. Debe indicarse que sólo se exime de licencia a las obras públicas que afecten directamente a la defensa nacional, lo que quiere decir que la expresión «defensa nacional» debe interpretarse restrictivamente, y a estos efectos se impone al Ministro de Defensa la obligación de que señale cuáles son aquellas obras que afecten directamente a la defensa, pues solo ellas serán calificadas como de interés general, a lo efectos comentados, de lo que se deduce que el resto continuará sometido al control preventivo municipal. Y tres últimos apuntes: a) obviamente las obras que se lleven a cabo en las zonas declaradas de interés para la defensa y que estarán exentas de licencia serán las que lleve a cabo el Ministerio de Defensa o los Ejércitos, no las que lleve a cabo el propietario, aunque estén autorizadas

(60) Artículo 166 de la ley 13/1996, de 30 de diciembre.

(61) Artículo 160 de la misma Ley.

(62) Artículo 19.3 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado.

(63) Artículo 12 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras.

por tal Ministerio; b) la referencia que se hace al Decreto 689/78 creemos que se debe únicamente a que el elenco de instalaciones militares que en su artículo 8 se contiene es el más completo que conocemos, a pesar de su antigüedad; y c) se aventura difícil la catalogación de las obras que afecten directamente a la defensa nacional. Desde luego, todas las que se lleven a cabo en recintos militares gozarán de la presunción de que lo están. La dificultad de la prueba en contra, como siempre, será determinante.

4. LA NORMATIVA AUTONÓMICA VIGENTE

Las normas dictadas en los últimos años por las distintas Comunidades Autónomas para regular el régimen del suelo y el urbanismo, conforme a sus propias competencias, ninguna referencia hacen, ni a la coordinación entre el planeamiento urbanístico y la normativa sectorial de defensa, ni, mucho menos, a la necesidad o no de que el Ministerio de Defensa solicite y obtenga la licencia municipal de obras en las que lleve a cabo en los terrenos, acuartelamientos, bases o instalaciones que le pertenecen.

Sin embargo, haremos un somero recorrido por esta legislación analizando primeramente el enfoque que se efectúa en relación con la armonización entre las exigencias urbanísticas, a la hora de aprobación de los instrumentos y planes de ordenación territorial y urbanística, y los otros intereses generales de carácter sectorial; y en segundo lugar, la cuestión de la exigencia de licencia en obras y actuaciones llevadas a cabo por otras Administraciones Públicas.

Así, en lo que a la necesaria coordinación hace referencia, cabe señalar que es prácticamente general la exigencia que se contiene en las distintas leyes del suelo autonómicas, de que en la fase de elaboración de los planes, y tras el pertinente trámite de información o exposición pública, se solicite a las distintas Administraciones Públicas los informes preceptivos o necesarios, y ello con independencia del tipo de plan en cuestión. En tal sentido se pronuncian, por ejemplo, la Ley catalana 2/2002, de 14 de marzo, de normas reguladoras del urbanismo (64), la

(64) En la tramitación de los Planes Directores Urbanísticos, el artículo 81.3 dispone que «simultáneamente al trámite de información pública de un plan director urbanístico, debe solicitarse informe a los Departamentos interesados y a los organismos afectados por razón de sus competencias sectoriales ...». El artículo 83.5 reproduce esta exigencia en la tramitación de los planes de ordenación urbanística municipal y de los planes urbanísticos derivados.

Ley extremeña 15/2001, de 14 de diciembre, sobre normas reguladoras del suelo y ordenación territorial (65), la Ley de la Comunidad de Madrid 9/2001, de 17 de julio, sobre normas reguladoras del suelo (66), la Ley balear 14/2000, de 21 de diciembre, que regula la Ordenación Territorial (67), la Ley de Castilla-León 5/1999, de 8 de abril, sobre urbanismo (68), y, por no hacer más extensa esta relación, Ley de la Región de Murcia 1/2001, de 24 de abril, sobre normas reguladoras del suelo (69). Sin embargo, algunas leyes no se pronuncian sobre este extremo con la contundencia de las que hemos examinado. Así, la Ley cántabra 2/2001, de 25 de junio, de ordenación del territorio, urbanismo y suelo sólo prevé la comunicación al Delegado del Gobierno de la aprobación de los planes generales de ordenación urbana, aunque vincula tal trámite al cumplimiento de la información pública (70) la Ley asturiana 1/1987, de 30 de marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial, sólo establece un trámite de consulta a las Administraciones con competencias sectoriales afectadas (71), y la Ley aragonesa 5/1999, de 25 de marzo, sobre urbanismo, es todavía mucho más escueta, pues únicamente prevé que se pueda denegar la aprobación definitiva de un Plan General «por falta de cumplimiento de las prohibiciones y exigencias procedimentales» (72).

La variedad es mayor, sin embargo, en lo que respecta a la exigencia de licencia para las obras públicas promovidas por el Estado. Existen leyes en

(65) En la tramitación de los planes de ordenación urbanística, el artículo 77.2.2 dispone: «La aprobación inicial del proyecto implicará el sometimiento de éste a información pública por plazo mínimo de un mes, y el requerimiento de los informes de los órganos y entidades administrativas de intereses públicos afectados, previstos legalmente como preceptivos ...», conteniendo a renglón seguido igual previsión respecto a los proyectos de plan general municipal o especial.

(66) Artículo 57 b. en el procedimiento de aprobación de los Planes Generales.

(67) Artículo 7.1 c, respecto al procedimiento de elaboración de las Directrices de Ordenación Territorial, y artículo 8.1 d), respecto a los planes territoriales insulares, que sin embargo prevé el informe de la Delegación del Gobierno, en cuanto a la Administración del Estado.

(68) Artículo 52.4.

(69) Artículo 22.3 en lo que respecta a las Directrices de Ordenación Territorial, 29.2 respecto a los Planes de Ordenación Territorial, y 135.2 respecto a los planes generales de ordenación municipal.

(70) Artículo 68.2 y 3. Por otro lado, en la aprobación de los Planes Regionales de Ordenación Territorial, el artículo 16 b, sólo prevé la posibilidad de que la Consejería competente pueda recabar de las Administraciones Públicas aquellos datos e informes sobre los que haya de versar el Plan).

(71) Artículo 30, modificado por ley 3/2002.

(72) Artículo 42.2.

las que nada se indica en relación con este extremo, como la Ley aragonesa 5/99 (73), la castellano-leonesa o la extremeña, junto a las que, como las de Madrid o Cantabria (74), se refieren con amplitud a la necesidad o no de licencia, según casos, para los proyectos y obras promovidos por la administración autonómica, y al final aplican esa misma regulación a la Administración del Estado. Por último, interesa destacar que resulta especialmente completa y precisa la regulación contenida en las Leyes catalana y murciana antes citadas, pues expresamente se dispone en ellas que los actos que se citan promovidos por administraciones y entidades públicas estarán sujetos a licencia, con las excepciones previstas en la legislación sectorial aplicable (75), remitiéndose además la Ley catalana a la legislación estatal (artículo 244 del texto refundido de 1992) en caso de obras urgentes o de interés público excepcional, lo que aunque pueda parecer innecesario, siempre resulta clarificador en una materia agobiante como el urbanismo.

5. EL PRINCIPIO DE COORDINACIÓN EN ESTA MATERIA

Si bien debe partirse en este punto de la constatación de que las competencias estatales sobre defensa nacional son exclusivas y excluyentes, como acertadamente indica Fernández-Piñeyro (76), no lo es menos que «cuando en un mismo ámbito coinciden las competencias de unas instancias centrales y autonómicas del Estado no es admisible que ninguna de ellas se arrogue un poder omnímodo o puramente discrecional» (77), pues siempre debe tenerse en cuenta en la actuación de la Administración Pública el principio de coordinación a que se refiere el artículo 103 de la Constitución.

Es cierto que cuando se trata de diferentes Administraciones Públicas surge la necesidad de determinar cual de ellas debe llevar a cabo la tarea de coordinación de las actuaciones de las demás, y una solución puede ser encomendar esa función a la Administración encargada de los intereses superiores, de entre los que deben ser coordinados, lo que no será siempre fácil de determinar, aunque en el caso que nos ocupa normalmente será

(73) Que sin embargo sí prevé los actos de edificación y uso del suelo que se promuevan por la Comunidad Autónoma, artículo 177.

(74) Artículos 161.6 y 194.6, respectivamente.

(75) Artículos 182 de la ley 2/2002, de Cataluña, y 223 de la ley 1/2001, de la Región de Murcia.

(76) FERNANDEZ-PIÑEYRO Y HERNANDEZ, E., *ob. citada*, página 313.

(77) STC 149/1991, FJ 4.º

comúnmente admitido que los intereses de la defensa nacional priman sobre los urbanísticos, algo que de todas maneras puede ser contestado por algunos.

Otra solución puede estar en conceder la coordinación a la Administración encargada de gestión de intereses de naturaleza omnicompreensiva de otros muchos intereses que, aunque afectados por la actuación de esa Administración, lo son de manera meramente parcial. Desde este punto de vista, obviamente la ordenación del territorio engloba otros muchos aspectos, tales como la defensa, los transportes, el medio ambiente, el patrimonio cultural, etc., que únicamente desde una óptica global pueden ser atendidos adecuadamente.

Esta ha sido la técnica empleada por el legislador de la Ley 6/1998 al establecer la necesidad de que la administración autonómica o local cuente, a la hora de la planificación urbanística, con el informe de la Administración General del Estado en relación con las exigencias de la defensa nacional, lo que constituye un paso importante, largamente reclamado por la doctrina, en la tarea de armonización de los intereses en juego, y de coordinación de la actuación de las Administraciones que los sirven. Pero quizás el legislador no haya profundizado todo lo aconsejable en la utilización de técnicas de coordinación, al no haber previsto la posibilidad de que la Administración urbanística pueda llegar a tener la colaboración de la estatal, en esta materia de la defensa nacional, en momentos o fases anteriores a la aprobación inicial del plan, mediante consultas con técnicos responsables del Ministerio de Defensa, que permitan llegar a «preparar el territorio» para futuras y previstas actuaciones por parte de dicho Ministerio, en cuanto esas previsiones existan y sea posible dar publicidad a su existencia. Ello podría impedir casos de actuaciones, obras y proyectos contrarios al planeamiento existente, que además acarrearían gastos de indemnización a favor de particulares interesados.

De todas maneras, importante es lo conseguido, que además ha venido a equiparar a este sector de la defensa nacional con otros que desde hacía años tenían allanado el camino de la armonización con la legislación urbanística.

VI. CONCLUSIONES

De lo expuesto cabe concluir lo siguiente:

1.º Dada la incidencia sobre el territorio nacional de intereses de diferente naturaleza, y concretamente, de los de ordenación y planeamiento

del mismo y los de la defensa nacional, se ha venido sintiendo desde antiguo la necesidad de que las legislaciones reguladoras de esos intereses se armonizaran de tal manera que se diera cumplida satisfacción a los mismos sin perjuicio de ninguno de ellos, máxime siendo distintas las Administraciones Públicas encargadas de servirlos. Esa armonización era especialmente deseada en dos aspectos: en el de la elaboración de los planes urbanísticos (planeamiento), y en el de determinación de la necesidad o no de que las obras que se efectuasen por motivos de la defensa nacional contasen con la preceptiva licencia municipal (intervención urbanística).

2.º En la primera cuestión, hasta la entrada en vigor de la ley 6/1998, sobre régimen del suelo y valoraciones, no ha existido, ni en la legislación urbanística ni en la sectorial de defensa, ninguna técnica de armonización que permitiera que los intereses de la defensa nacional se vieran atendidos y tenidos en cuenta durante el proceso de elaboración de los distintos instrumentos de planificación urbanística (salvo disposiciones de diferente alcance en normas urbanísticas anteriores a la entrada en vigor de la Constitución), por lo que los Ministerios Militares, los Ejércitos, o más recientemente el Ministerio de Defensa sólo podían intervenir en tales procesos mediante la formulación de alegaciones en el período de información pública.

3.º Sin embargo la disposición adicional primera de la citada Ley ha venido a paliar esta carencia, al disponer que cuando los instrumentos de planificación territorial y urbanística incidan sobre terrenos, edificaciones e instalaciones, o sus zonas de seguridad, afectas a la defensa nacional, deberán ser informados, respecto a esa incidencia, con carácter previo a su aprobación, por la Administración General del Estado.

Ello permite dar entrada a las exigencias de la defensa nacional en la elaboración del planeamiento urbanístico, debiendo señalarse que la obligación de solicitud de informe recae sobre la administración competente en la elaboración del plan, sea la autonómica o la local. Por otro lado, cuando la norma comentada cita «los terrenos ... afectos a la defensa nacional», se está refiriendo a: a) Bienes inmuebles que forman parte del demanio público militar, y b) Bienes inmuebles que aunque sean de propiedad particular, forman parte de las llamadas zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional, reguladas en la Ley 8/1975.

4.º Respecto a la necesidad o no de que las obras y proyectos realizados por motivos de la defensa nacional cuenten con el control preventivo municipal, la Disposición Adicional novena de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, ha resuelto la cuestión en sentido negativo, dando a estas obras el mismo tratamiento que otras normativas sectoriales (carreteras, puertos,

transportes terrestres, etc.) venían dando a las obras denominadas de interés general, sean llevadas a cabo tanto por la Administración estatal como por la autonómica.

5.º Aunque con los preceptos comentados se ha dado un notable impulso a la actuación coordinada de las Administraciones Públicas en este campo, todavía podrían ampliarse las técnicas y soluciones de coordinación en el futuro, mediante el establecimiento de consultas entre las Administraciones implicadas en fases anteriores a la aprobación inicial de los planes, con la finalidad de evitar en lo posible obras y actuaciones iniciadas por el Ministerio de Defensa en contra del planeamiento vigente.