



**PREMIOS DEFENSA 2015
TRABAJOS SELECCIONADOS**

PREMIO JOSÉ FRANCISCO DE
QUEROL Y LOMBARDERO

EL RÉGIMEN JURÍDICO Y LA GESTIÓN
AMBIENTAL DE LAS ACTIVIDADES Y
LOS ESPACIOS NATURALES
RELACIONADOS CON LA DEFENSA

D. PEDRO BRUFAO CURIEL

El régimen jurídico y la gestión ambiental de las actividades y los espacios naturales relacionados con la Defensa

Premios Defensa 2015

Premio "José Francisco de Querol y Lombardero"

ABREVIATURAS

BAES: Bases, acuartelamientos y establecimientos militares.

BOD: Boletín Oficial del Ministerio de Defensa.

BOE: Boletín Oficial del Estado.

BOP: Boletín Oficial de la Provincia.

CC: Código Civil.

CE: Constitución Española.

DEFNET: Red de Ministerios de Defensa de la Unión Europea.

DEMEM: Directiva 2008/56/CE, de 17 de junio, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino.

CE: Constitución Española de 1978.

EMAD: Estado Mayor de la Defensa.

FJ: Fundamento Jurídico.

INVIED: Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa.

LPAP: Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

LPMM: Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino.

LPNB: Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y la biodiversidad.

LRJAP: Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común.

LZIDN: Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional.

RJ: Repertorio de Jurisprudencia.

RTC: Repertorio de jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

RZIDN: RD 689/1978, de 10 de febrero, del Reglamento de zonas e instalaciones de interés para la Defensa nacional

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

STJUE: Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

STS: Sentencia del Tribunal Supremo.

ZIDN: Zonas de interés para la Defensa nacional.

Índice

Introducción.....	3
1. El régimen jurídico y la gestión ambiental de las fincas adscritas al Ministerio de Defensa.....	4
1.2. La normativa concreta y la gestión ambiental propias de la Defensa..	4
1.3. El régimen jurídico de las bases, acuartelamientos y establecimientos sitios en espacios naturales protegidos	15
1.3.1. La competencia exclusiva del Estado en Defensa y Fuerzas Armadas y su primacía frente a planes y proyectos que puedan afectar a las zonas de interés para la Defensa nacional	15
1.3.2. La jurisprudencia sobre las zonas de interés para la Defensa nacional y la protección ambiental	18
2. Cuestiones sobre la protección ambiental de las actividades militares en relación con el Derecho internacional y el ejercicio de la soberanía.....	27
3. Conclusiones	32
Bibliografía	34

Introducción

Uno de los principales titulares de bienes inmuebles de nuestro país, el Estado, cuenta con fincas e instalaciones que se dedican a los más variados fines, entre los que se encuentran los militares, que sirven variados propósitos, como acuartelamientos, establecimientos y bases, residencias, centros educativos y científicos, museos y archivos, hospitales y centros deportivos o de ocio.

Tanto bajo la forma de dominio público¹ o como bienes patrimoniales existen inmuebles dedicados a fines relacionados con la Defensa de carácter eminentemente rústico que suman 140.000 ha de terrenos que han recibido también el influjo de la normativa ambiental, fruto de las evidentes y ya longevas preocupaciones sociales, cuyo régimen jurídico y gestión difieren del modelo generalmente aplicado a las fincas privadas y a las de la Administración civil, sobre todo cuando se sitúan en un espacio natural protegido.

En este trabajo se analiza el peculiar régimen jurídico ambiental vigente y el modelo de gestión de las instalaciones y terrenos adscritos al Ministerio de Defensa y, asimismo, de aquellas zonas de interés para la Defensa nacional que cuentan con un régimen jurídico peculiar debido a razones fronterizas principalmente. Con este fin se estudiará la normativa vigente y las prácticas de gestión, así como la jurisprudencia más relevante, ilustrando esta exposición con ejemplos concretos.

Los espacios naturales de especial extensión² y con un destacado valor ecológico gestionados por el Ministerio de Defensa se distribuyen por los más variados ecosistemas que se encuentran en nuestro país, habiéndose identificado entre ellos una treintena que cuentan valores especiales, con 37.000 ha bajo la figura de protección de la Red Natura 2000, existiendo muchos otros bajo diferentes figuras de protección o incluso sin que se encuentren sometidos específicamente a alguna de estas, citándose como ejemplos los campos de maniobras de San Gregorio (Zaragoza), el polígono de tiro de las Bardenas Reales (Navarra), el campo del Retín (Cádiz), las Islas Chafarinas y la Isla de Alborán, las Cumbres del Teide (Tenerife), el centro de adiestramiento de Chinchilla (Albacete), la base de Bótoa (Badajoz) o el campo de tiro del Arenosillo (Huelva)³.

¹ Según el art. 339.2 del Código Civil (CC), son bienes de dominio público: "Los que pertenecen privativamente al Estado, sin ser de uso común, y están destinados a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional, como las murallas, fortalezas y demás obras de defensa del territorio, y las minas, mientras que no se otorgue su concesión".

² El 72% de las fincas militares abarcan 116.000 ha. Datos obtenidos de VV. AA. (2008): Las Fuerzas Armadas y la legislación tributaria, Monografías del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Documentos de Seguridad y Defensa nº 22, Madrid.

³ Son varias las publicaciones oficiales sobre el asunto que estudiamos y que aparecerán a lo largo de este trabajo. Como introducción, recomendamos la consulta de: Fernández de Tejada, A. et al. (2008): La Red Natura 2000 en el Ministerio de Defensa, Ministerio de Defensa, Madrid. VV. AA. (2007): *Fuerzas Armadas y medio ambiente*, Revista Española de Defensa, suplemento del nº 226. VV. AA. (2006): Espacios naturales del Ministerio de Defensa, Ministerio de Defensa, Madrid. Mayol, J. (2014): *Actividades militares y conservación*, Quercus, nº 343.

Por otra parte, nos encontramos con otros espacios naturales bajo distintas formas de titularidad, pública⁴ y privada que se hallan bajo la aplicación de las conocidas como zonas de interés para la Defensa nacional o en las que se desarrollan actividades de indudable interés estratégico y militar. En estos espacios, generalmente fronterizos o marinos, no son pocas las cuestiones jurídicas que se suscitan a la hora de aplicar con detalle su régimen jurídico ambiental concreto, por mor precisamente de servir de límites a la soberanía nacional sobre nuestro territorio y aguas bajo los criterios del Derecho internacional y de la UE, como el Estrecho de Gibraltar, las islas Chafarinas o los estuarios del Miño y el Bidasoa.

1. El régimen jurídico y la gestión ambiental de las fincas adscritas al Ministerio de Defensa

1.2. La normativa concreta y la gestión ambiental propias de la Defensa

La demanda social de una mejor gestión ambiental de nuestro país y su plasmación jurídica ha alcanzado también a las Fuerzas Armadas y al estudio de sus líneas de actuación, como se ha puesto de manifiesto en reiteradas ocasiones⁵.

⁴ En el caso de la titularidad pública, esta puede ser de dominio público y patrimonial, según la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP) y la doctrina general del Derecho Administrativo. Los bienes de dominio público son inalienables, imprescriptibles e inembargables, mientras que los patrimoniales puede ser enajenados. De acuerdo con el "Programa para la puesta en valor de los activos inmobiliarios del Estado" de 2013, existen fincas rústicas patrimoniales de interés ambiental entre las 135 fincas rústicas gestionadas por el INVIED (Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa), cuyo destino es la enajenación, por pública subasta o venta directa, como el polvorín de Peña de la Mora (Zaragoza), sito en suelo no urbanizable protegido de los Cañones del río Jalón, los polvorines de la Sierra de San Cristóbal y el cortijo de Botafuegos (Cádiz), diversos campos de tiro en Zamora o el campo de tiro de Ontígola (Toledo). Vid: Disposición adicional séptima de la LPAP: Bienes afectados al Ministerio de Defensa y Fuerzas Armadas. "1. El régimen jurídico patrimonial del organismo autónomo "Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa" se regirá por su normativa especial, aplicándose supletoriamente esta ley. No obstante, la vigencia del régimen especial de gestión de los bienes inmuebles afectados al Ministerio de Defensa establecido en las normas reguladoras del organismo se extinguirá transcurridos 15 años desde la entrada en vigor de esta ley. 2. La enajenación de bienes muebles y productos de defensa afectados al uso de las Fuerzas Armadas se regirá por su legislación especial, aplicándose supletoriamente las disposiciones de esta ley y sus normas de desarrollo". Sobre las vicisitudes de las propiedades militares, vid: González García, J.V. (2013): *Régimen general de enajenación de los bienes inmuebles patrimonio del Estado*, CEF Legal Revista Práctica de Derecho, nº 153. Blanquer Criado, D. V. (2009): *Bienes militares*, en González García, J.V. (coord.): *Derecho de los bienes públicos*, Tirant lo Blanch, Valencia. Fernández-Piñeyro, E. (1995): *Régimen jurídico de bienes inmuebles militares*, Marcial-Pons y Ministerio de Defensa, Madrid. Brandis, D. et al. (2005): *La reconversión del espacio militar en Madrid: su reutilización en los últimos veinticinco años*, Ciudad y Territorio, XXXVIII (144).

⁵ Recogidas desde principios de este siglo en obras de análisis militar, como VV. AA. (2003): *Medio ambiente y Defensa*, Monografías de Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, nº 62, Madrid. Esta obra recoge una serie de ponencias de unas jornadas organizadas con la Universidad Complutense de Madrid

Hay que recordar al lector que, dado el ejercicio pleno de la soberanía nacional en el ámbito militar, el Ordenamiento ha previsto la competencia exclusiva del Estado en Defensa y Fuerzas Armadas (art. 149.1.4 en relación con el art. 8 de la CE) y, como consecuencia, algunas causas generales de exclusión de la intervención ambiental cuando de las Fuerzas Armadas se trata. Unos ejemplos nos pueden servir de comprensión: El Instrumento de ratificación, de 5 de julio de 2010, del Protocolo sobre evaluación ambiental estratégica al Convenio sobre la evaluación del impacto en el medio ambiente en un contexto transfronterizo⁶; la Directiva 2011/92/UE, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente⁷; la Ley 21/2013, de 9 de diciembre de evaluación ambiental⁸; la Ley 37/2003, de 7 de noviembre, del ruido⁹; la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas¹⁰; el RD Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, del Texto refundido de la Ley de puertos y de la marina mercante¹¹; la Ley

⁶ Art. 4: "Ámbito de aplicación en relación con los planes y programas: 5. Los siguientes planes y programas no estarán sujetos al presente Protocolo: a) Los planes y programas cuya única finalidad sea dar respuesta a emergencias civiles o de defensa nacional (...)". Vid. la actividad sobre los efectos militares del Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente en su división de Derecho Ambiental y Convenios: <http://www.unep.org/delc/MilitaryActivities/tabid/78544/Default.aspx>

⁷ Artículo 1.3: " Los Estados miembros podrán decidir, caso por caso y si así lo dispone el Derecho nacional, no aplicar la presente Directiva a proyectos o partes de proyectos que tengan como único objetivo la defensa o a proyectos que tengan como único objetivo la respuesta a casos de emergencia civil, si consideran que esa aplicación puede tener efectos adversos en esos objetivos", según la redacción dada por la Directiva 2014/52/UE, de 16 de abril de 2014.

⁸ Artículo 8: Supuestos excluidos de evaluación ambiental y proyectos exceptuables. 1. "Esta Ley no se aplicará a los siguientes planes y programas: a) Los que tengan como único objeto la defensa nacional o la protección civil en casos de emergencia. (...). 2. Esta Ley no se aplicará a los siguientes proyectos: a) Los relacionados con los objetivos de la defensa nacional cuando tal aplicación pudiera tener repercusiones negativas sobre tales objetivos".

⁹ Artículo 2: "Ámbito de aplicación. 1. Están sujetos a las prescripciones de esta ley todos los emisores acústicos, ya sean de titularidad pública o privada, así como las edificaciones en su calidad de receptores acústicos. 2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta ley los siguientes emisores acústicos: (...) b) Las actividades militares, que se regirán por su legislación específica". Como por ejemplo los sistemas acústicos empleados en maniobras navales, el producido por las armas de fuego o el ruido propio del vuelo de aeronaves.

¹⁰ Artículo 21: "1. A efectos de lo previsto en el artículo anterior, los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre estarán sujetos a las limitaciones y servidumbres que se determinan en el presente título, prevaleciendo sobre la interposición de cualquier acción (...). 2. Se exceptúan de esta sujeción los terrenos expresamente declarados de interés para la seguridad y la defensa nacional, conforme a su legislación específica".

Artículo 42: "1. Para que la Administración competente resuelva sobre la ocupación o utilización del dominio público marítimo-terrestre, se formulará el correspondiente proyecto básico (...). 2. Cuando las actividades proyectadas pudieran producir una alteración importante del dominio público marítimo-terrestre se requerirá además una previa evaluación de sus efectos sobre el mismo, en la forma que se determine reglamentariamente. 3. El proyecto se someterá preceptivamente a información pública, salvo que se trate de autorizaciones o de actividades relacionadas con la defensa nacional o por razones de seguridad".

¹¹ Artículo 14: "Otros puertos e instalaciones dependientes de la Administración General del Estado. 1. Los puertos, bases, estaciones, arsenales e instalaciones navales de carácter militar y zonas militares portuarias quedan fuera del ámbito de aplicación de esta ley. Los espacios de dominio público afectados quedan reservados a la Administración General del Estado, ejerciéndose las competencias propias de ésta por el Ministerio de Defensa. 2. El Ministerio de Defensa ejercerá, asimismo, las competencias que

4/2010, de 29 de diciembre de protección del medio marino¹²; o el importantísimo RD 2/2008, de 20 de junio, del Texto refundido de la Ley del suelo¹³, a efectos de los distintos tipos de planeamiento, urbanístico o ambiental, y de las competencias concurrentes del resto de Administraciones públicas, como tendremos ocasión de estudiar¹⁴.

Lo dicho no significa que se haga desaparecer todo atisbo de gestión ambiental en las actividades militares, como ha afirmado la jurisprudencia¹⁵

le corresponden en virtud de lo previsto por la legislación de zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional".

¹² Artículo 2. Ámbito de aplicación. 4. "La presente Ley no se aplicará a las actividades cuyo único propósito sea la defensa o la seguridad nacional. El Consejo de Ministros, mediante acuerdo y previo dictamen del Consejo de Estado, determinará las actividades cuyo único propósito sea la defensa o la seguridad nacional y que conlleven la no aplicación de las estrategias marinas. No obstante, el Estado se esforzará por garantizar que dichas actividades se lleven a cabo, en la medida en que ello sea razonable y factible, de un modo compatible con los objetivos de la presente Ley".

¹³ Disposición adicional segunda. Bienes afectados a la Defensa Nacional, al Ministerio de Defensa o al uso de las fuerzas armadas. 1. "Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística (...), que incidan sobre terrenos, edificaciones e instalaciones, incluidas sus zonas de protección, afectos a la Defensa Nacional deberán ser sometidos, respecto de esta incidencia, a informe vinculante de la Administración General del Estado con carácter previo a su aprobación. 2. No obstante lo dispuesto en esta Ley, los bienes afectados al Ministerio de Defensa o al uso de las Fuerzas Armadas y los puestos a disposición de los organismos públicos que dependan de aquél, están vinculados a los fines previstos en su legislación especial".

Disposición adicional décima. Actos promovidos por la Administración General del Estado. 1. "Cuando la Administración General del Estado o sus Organismos Públicos promuevan actos sujetos a intervención municipal previa y 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 la ordenación urbanística en vigor. (...). 3. Se exceptúan de esta facultad las obras que afecten directamente a la defensa nacional, para cuya suspensión deberá mediar acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Vivienda, previa solicitud del Ayuntamiento competente e informe del Ministerio de Defensa". García Valderrey, M.A. (2007): *Los bienes afectados a la Defensa nacional en la nueva Ley del Suelo (1)*, Práctica Urbanística, nº 65. García Valderrey, M.A. (2007): *Los bienes afectados a la Defensa nacional en la nueva Ley del Suelo (2)*, Práctica Urbanística, nº 66.

¹⁴ Un ejemplo reciente es la STS de 19 de septiembre de 2014 (RJ 2014/4829) sobre el deslinde una vía pecuaria que atraviesa una instalación militar en Valdevaqueros (Tarifa, Cádiz), que declara nulo, argumentando que (FJ 9) la defensa nacional constituye un ámbito de competencia estatal que bien puede calificarse de rigurosamente exclusiva, en el sentido de que las Comunidades Autónomas no ostentan competencias sobre él. Por lo demás, se trata de un sector de la actividad estatal cuya relevancia ha sido resaltada por el Tribunal Constitucional, que se ha referido en numerosas resoluciones "a los altos fines que el art. 8.1. CE asigna a las Fuerzas Armadas, esto es, garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional (STC 179/2004, de 21 de octubre). Obviamente, en la medida que las actividades ligadas a la defensa tienen una indudable proyección o repercusión territorial, ni que decir tiene que en su regulación y desenvolvimiento son esenciales las técnicas de coordinación, colaboración y cooperación interadministrativas a que antes nos hemos referido. En este caso, con toda evidencia, se advierte, como ya señalamos y ahora insistimos, que la funcionalidad de esta instalación militar se revela incompatible con las finalidades propias de una vía pecuaria, como el servicio a la cabaña ganadera, o, más recientemente, el favorecimiento del contacto del hombre con la naturaleza y el entorno medio ambiental a que está llamado el corredor ecológico en que se ha transformado la red de vías pecuarias, que es lo que se persigue con el acto administrativo del deslinde impugnado en la instancia".

¹⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 16 de septiembre de 1999, WWF y otros/Autonomie Provinz Bozen (C-435/1997), sobre un aeródromo de uso conjunto civil y militar, que reconoció la exclusión de los proyectos militares y defensa, pero esta excepción ha de interpretarse

y la Agenda 21 de la Conferencia de Medio Ambiente y Desarrollo de Río de Janeiro de 1992¹⁶, habiéndose aprobado una serie de normas reglamentarias y planes de actuación específicos, que procedemos a explicar a continuación.

El actual desarrollo normativo cuenta con antecedentes de orden reglamentario en el RD 2265/1982, de 27 de agosto, sobre la colaboración del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación con el Ministerio de Defensa en lo relativo al medio ambiente, sustituido por el homónimo y vigente RD 1645/1999, de octubre y que cuenta con el desarrollo de la Orden de 21 de enero de 2000 del Ministerio de la Presidencia, gracias a la cual se aprobaron sendos convenios con el entonces Ministerio de Medio Ambiente: uno sobre calidad y evaluación ambiental en las instalaciones militares, que incluye los residuos y vertidos, la gestión ambiental, las emisiones al aire, al suelo y al agua, junto con la formación del personal; otro, sobre conservación del medio natural, que incluye actividades relacionadas con la biodiversidad, inventario y gestión de biotopos, paisaje y asesoramiento sobre acuerdos internacionales, actividades a financiar por los dos Ministerios según las disponibilidades presupuestarias y de personal, sin suponer un aumento de gasto.

Para el cumplimiento de estas tareas en la Orden Ministerial se designan ciertos cargos¹⁷, siendo competente por la parte militar la Dirección General de Infraestructura¹⁸ y creándose a su vez una "comisión paritaria"

restrictivamente, por lo que en este caso no hubo lugar a la excepción al constatarse que el uso del aeródromo era principalmente civil.

¹⁶ "Recalling that Governments should, in accordance with paragraph 20.22 (h) of Agenda 21 of the United Nations Conference on Environment and Development, 3/ ascertain that their military establishments conform to their nationally applicable environmental norms in the treatment and disposal of hazardous wastes, Noting the role of the military sector in the promotion of national environmental goals and objectives in the transition to sustainable development, Recognizing the need for early action, 1. Encourages Governments to establish a national environmental policy for the military sector; 2. Invites the Executive Director to collect information on: (a) National preparations and activities in order to ascertain that their military establishments conform to their national environmental norms in the treatment and disposal of hazardous wastes; (b) The contribution of the military sector in the achievement of national environmental policies; (c) Assessments of the damage as well as the need for and feasibility of the cleanup and restoration of areas where damage to the environment has been caused by military activities; 3. Requests the Executive Director to report to the Governing Council at its eighteenth regular session on the issues referred to in paragraph 2 of the present decision. 10th meeting 21 May 1993".

¹⁷ Como la temprana Comisión de Defensa para la Protección Ambiental y aplicándose criterios ambientales tanto en los órganos centrales como en los distintos Cuarteles Generales de los tres Ejércitos.

¹⁸ Dependiente de la Secretaría de Estado de Defensa, que a su vez incluye la Dirección General de Armamento y Material y la de Asuntos Económicos. Vid. RD 1287/2010, de 15 de octubre, por el que se desarrolla la estructura básica del Ministerio de Defensa. A esta Dirección General de Infraestructura le corresponde (art. 6 de este RD): "La preparación, planeamiento y desarrollo de las políticas de infraestructura, medioambiental y de los sistemas, tecnologías y políticas de seguridad de la información del Departamento, así como la supervisión y dirección de su ejecución. A estos efectos, dependen funcionalmente de esta Dirección General los órganos competentes en las citadas materias de los tres ejércitos y de los organismos autónomos del Departamento". En relación estricta con sus funciones ambientales, se le encomienda: Elaborar los estudios necesarios conducentes a la definición de las políticas de infraestructura y medioambiental del Departamento; relacionarse, en coordinación con la

copresidida por el Subdirector General de Planificación y Control del Ministerio de Defensa y por el Jefe del Gabinete del Secretario General de Medio Ambiente del ahora Ministerio de Agricultura, comisión a la que se suman distintos jefes de área de ambos ministerios y que se regula según el régimen de los órganos colegiados del art. 22 y ss. de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común (LRJAP).

Es decir, tal y como ahora se reconoce en el art. 16 de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre de la Defensa Nacional, se acordó en aquellos días la colaboración del Ministerio de Defensa con los organismos especializados y competentes de medio ambiente para, en concreto, la protección, mejora, conservación y utilización racional de los recursos naturales y de la biodiversidad en terrenos e instalaciones militares, así como la protección y reconstrucción de los espacios naturales, además de la gestión, en los terrenos e instalaciones militares, de los efluentes líquidos, gaseosos y residuos, y sus medidas anticontaminantes¹⁹. A ello se le suma la formación²⁰, el adiestramiento técnico y el perfeccionamiento del personal de las Fuerzas Armadas, junto con la prevención y lucha contra los incendios forestales. Por último, se convino el asesoramiento para el cumplimiento de los compromisos internacionales ambientales²¹.

A todo ello habría que añadir la Directiva ministerial nº 107, de 2 de junio de 1997, que definió los grandes rasgos de la política medioambiental del Ministerio de Defensa, aprobó la implantación de la certificación ambiental según las normas ISO 14001 y adscribió a la estructura interna del Ministerio las funciones ambientales; la Instrucción nº 30 de 3 febrero de 1998, que incluyó la cooperación ambiental entre los órganos del Ministerio de la Secretaría de Estado de la Defensa sobre las líneas de actuación y herramientas de protección ambiental y, en un sector más especializado, la Directiva nº 165, del 23 de junio de 1999, Ministerio de Defensa sobre la

Dirección General de Política de Defensa, con organismos internacionales en materia de infraestructura y medio ambiente. Asimismo, le corresponde el seguimiento y control de los programas y proyectos internacionales, del ámbito de su competencia, en los que participe el Departamento; realizar estudios, inspecciones, dictámenes, informes y proyectos de cualquier tipo, en el campo de la infraestructura y del medio ambiente; llevar a cabo la supervisión de proyectos y obras; Colaborar en la formulación y ejecución de la política medioambiental del Estado coordinando su actuación con el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y otros organismos pertinentes, y elaborar y proponer la correspondiente normativa; desarrollar la política medioambiental del Departamento y dirigir y supervisar el plan de ahorro y eficiencia energética; impulsar y coordinar la implementación de sistemas de gestión ambiental y de tecnologías alternativas; dirigir, preparar y desarrollar todas las acciones relacionadas con la protección ambiental y la conservación de la biodiversidad, en colaboración con otras Administraciones. De estas funciones estrictamente ambientales es competente la Subdirección General de Sostenibilidad Ambiental y Eficiencia Energética, sin perjuicio de las competencias compartidas con las Subdirecciones de Planificación y Control, Patrimonio, y Tipificación y Supervisión".

¹⁹ Para hacerse una idea cabal de la amplitud de los aspectos sectoriales ambientales regulados por nuestro Ordenamiento, vid. Soriano García, J. E. y Brufao Curiel, P. (2010, 2011 y 2013): Claves de Derecho Ambiental, III vols., Iustel, Madrid.

²⁰ Entre los años 2004 y 2011 inclusive se llevaron a cabo 40 cursos para un total de 1506 militares y civiles destinados en el Ministerio de Defensa. Fuente: Ministerio de Defensa (2010): Iniciativas medioambientales de Defensa 2010-2011, Madrid, pág. 22.

²¹ Punto primero de la Orden de 21 de enero de 2000.

prevención de incendios forestales en campos de tiro y maniobras, derogada por la Directiva nº 42, de 12 de julio de 2010²².

Por su importancia, conviene detenerse en la Directiva ministerial de 1997, la cual expresa que "la política medioambiental del Ministerio de Defensa estará basada en el concepto de desarrollo sostenible, debiendo ser compatible con la misión de las Fuerzas Armadas, y dirigida a alcanzar los objetivos e intenciones de la legislación vigente, en la conservación, protección y, cuando sea posible, en la recuperación de las condiciones medioambientales". Es decir, que puede decirse que se encuentra en un punto medio entre las teorías más utilitaristas de los recursos naturales y las más conservacionistas, en sintonía con los acuerdos internacionales suscritos por España²³.

Por otra parte, la política ambiental de la Defensa es subsidiaria de la estrictamente militar, por lo que en caso de incompatibilidad prima esta sobre la ambiental; no obstante lo cual, se prevé el criterio de la recuperación de la calidad ambiental como principio rector²⁴. Siendo aquellos los objetivos, la Directiva establece los instrumentos basados en los sistemas de gestión ambiental y en los estudios que pueda realizar con la ayuda de la Comisión Asesora de Medio Ambiente²⁵, previéndose en cada Ejército una estructura organizativa que permita la consecución de los objetivos establecidos. Esta estructura descenderá en los componentes de la Fuerza y del Apoyo a la Fuerza al nivel mínimo necesario en función del grado de incidencia en el impacto ambiental, en cuyo nivel comienza la cadena de responsabilidad en el ámbito medioambiental", asunto de gran importancia para calibrar el grado de discrecionalidad administrativa a la hora de la toma de las decisiones ambientales en el ámbito militar y en cuanto a la eficacia general de las normas que las regulan al publicarse no en el BOE sino en el BOD, en comparación con lo que ocurre en los espacios naturales civiles y en la gestión de sus recursos²⁶.

²² En la Memoria de la Fiscalía General del Estado de ese año de 2010, el Fiscal de Sala Coordinador de Medio Ambiente y Urbanismo recomendaba medidas de prevención y decía que "se trata de una sugerencia muy acertada, habida cuenta de que siguen produciéndose incendios forestales en zonas militares o con ocasión de maniobras de ese tipo", citándose los casos de Manises, San Gregorio y Chinchilla", vid. pág. 832 de este documento.

²³ En especial el Convenio sobre la Biodiversidad Biológica de 1992, de acuerdo con el uso soberano que cada país puede imponer sobre sus recursos naturales. Al igual que lo previsto en el Protección de Kyoto y la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE.

²⁴ Según el art. 45 de la CE, que prevé la obligación de reparar el daño ambiental causado, teniendo en cuenta la mejor tecnología disponible y, como ya sabemos, limitados a los presupuestos, pues no puede suponer un gasto extra.

²⁵ Dice la Directiva que tal Comisión "estará presidida por el Director General de Infraestructura, contará un órgano de trabajo permanente que será la Subdirección General de Planificación y Control y estarán representados en ella, a nivel de Subdirector General/Jefe de División, los siguientes organismos: Subsecretaría de Defensa, Estado Mayor de la Defensa (EMAD), Cuarteles Generales del Ejército de Tierra, Armada y Ejército del Aire, Dirección General de Armamento y Material y Oficina de Relaciones Informativas y Sociales de la Defensa".

²⁶ Blanquer Criado, D. V. (2009), ob. cit., pág. 1208. De acuerdo con el parámetro básico de la discrecionalidad: la valoración de los hechos que acota la posterior decisión administrativa. Es de obligada referencia a los "conceptos jurídicos indeterminados" del libro clásico del prof. Sainz Moreno, F. (1976): Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa, Civitas, Madrid.

En desarrollo de la Directiva se publicó la Instrucción nº 30, de 3 de febrero de 1998, del Secretario de Estado de la Defensa, sobre protección del Medio Ambiente, que ha sido derogada por la Instrucción nº 56, de 3 de agosto de 2011, del Secretario de Estado de Defensa sobre sostenibilidad ambiental y eficiencia energética en el ámbito del Ministerio de Defensa²⁷ y de acuerdo con el Plan General de Medio Ambiente 2007-2021, que sustituye otro de 2003. Entre sus características principales citamos su inspiración en la responsabilidad social corporativa²⁸ y como ya hemos indicado más arriba el que el cumplimiento de los objetivos de la defensa nacional esté "por encima de cualquier otro objetivo, debiendo conjugar el cumplimiento de su misión, en lo que fuere posible, con la protección del medio ambiente".

La vigente Instrucción describe el sistema de gestión ambiental²⁹ como la herramienta principal para la consecución de los objetivos previstos, instrumento que se debe adoptar por la estructura orgánica³⁰ del Ministerio y del Apoyo a la Fuerza del Ejército, la Armada y el Ejército del Aire, de acuerdo con unas premisas comunes que permitan la especialización oportuna, no solo en el ámbito nacional, sino también internacionalmente³¹, en la medida de lo posible y en el marco de la OTAN³². Como toda gestión, para llevarse a cabo correctamente ha de basarse en la información, a la cual la Instrucción dedica especial interés. Así, bajo el epígrafe "Conocimiento y concienciación acerca de la situación ambiental", las instalaciones militares han de realizar los estudios que den noticia de su estado ambiental, máxime si se encuentran en espacios naturales protegidos o si se trata de la emisión de ruidos, residuos, la gestión del suelo y las emisiones a la atmósfera, incluyéndose los criterios ambientales en la contratación pública de obras y servicios³³. Esta información ha de servir de base para la formación y la comunicación interna, criterio obvio dado el carácter transversal del tratamiento de las cuestiones ambientales, cuya limitación a un solo sector lleva a su fracaso. Otro deber es la recopilación de la gestión ambiental de la Defensa en una "memoria de responsabilidad social"³⁴, donde se recogen los principales datos de la

²⁷ BOD nº 155, de 9 de agosto de 2011.

²⁸ Un concepto eminentemente empresarial y que sorprende su uso en una Administración pública, egida por el principio de legalidad. Vid: Osma Velasco, J.R: (2006): Fundamentos de la responsabilidad social corporativa y su aplicación ambiental, Dykinson, Madrid.

²⁹ Nogueira López, A. (2000): Ecoauditorías, intervención pública ambiental y autocontrol empresarial, Marcial Pons, Madrid.

³⁰ Como puede entenderse fácilmente, la atribución de funciones y su correlato de responsabilidades se rige por el principio de la atribución e irrenunciabilidad de la competencia, no solo en la Administración pública, sino en cualquier faceta. Vid. art. 3, 4, 11 y 12 LRJPAC.

³¹ Como la Base Antártica Gabriel de Castilla.

³² Recogidas en los documentos: *AJEPP-3 Environmental Management System in NATO Operations*, y *STANAG 7141 Joint NATO Doctrine For Environmental Protection During NATO Led Military Activities*.

³³ Incorporadas a nuestro Derecho especialmente desde la aprobación de la ya derogada Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público, que incluyó la gestión ambiental en los requisitos de la solvencia técnica del adjudicatario. Vid. Pernas García, J. J. (2014): *La dimensión ambiental en la normativa de contratos del sector público*, en Fernández y Acevedo, R. et al (coords.): *La contratación pública a debate*, Civitas, Madrid.

³⁴ Realizadas o al menos disponibles las de los años 2009 y 2010 en: <http://www.defensa.gob.es/areasTematicas/MRS>. La Guardia Civil ha elaborado su primera memoria de responsabilidad social en 2014 y no hay que olvidar que su Servicio de Protección de la Naturaleza (SEPRONA) realiza una labor desde hace años digna de encomio.

misma, especialmente las actuaciones e inversiones y los efectos en la sociedad³⁵.

Sobre las actuaciones materiales o técnicas, la Instrucción se refiere al ahorro, la eficiencia energética³⁶ y las energías alternativas, especialmente en la construcción y el mantenimiento de infraestructuras según el Código Técnico de la Edificación³⁷, de acuerdo con las instrucciones de ahorro y eficiencia dictadas para los edificios de la Administración General del Estado, con los criterios de economía de gasto del propio Ministerio de Defensa³⁸ y de acuerdo con las auditorías energéticas que hayan de elaborarse, habiéndose planteado el objetivo de disminuir un 20 por ciento el consumo energético en los edificios militares en el año 2016, según el Plan Director de Infraestructura 2007-2021.

De suma importancia es la conservación de la biodiversidad en las fincas destinadas a usos militares: "siempre que sea compatible con los objetivos de la defensa, [se adoptarán] las estrategias y las medidas necesarias para lograr la adecuada protección, conservación y cuando sea posible, restauración y mejora de la fauna, flora, gea, hábitats y ecosistemas presentes en sus bases, acuartelamientos y establecimientos", con especial cuidado ante los incendios forestales que tienen lugar en los campos de maniobras³⁹, de acuerdo con la legislación de montes y, concretamente con la Directiva nº 42, de 12 de julio de 2010, sobre incendios forestales en campos de maniobras y tiro, cuyo punto esencial es la aplicación del principio de prevención, de acuerdo con las previsiones meteorológicas, los efectos del estío, con la salvedad de los ejercicios para contingentes que deban desplazarse en esas fechas.

La lucha contra la contaminación y mejora de la calidad ambiental gira alrededor del ruido, la contaminación atmosférica y los vertidos a las aguas. En cuanto al ruido⁴⁰, se enuncia la reducción de sus niveles para mejorar la

³⁵ Un estudio concreto sobre las consecuencias de la implantación de una instalación militar se puede encontrar en Azqueta, D. et al (2013): El impacto económico y ambiental de un campo de tiro: El caso del campo de adiestramiento y maniobras de El Teleno, Universidad de Alcalá de Henares.

³⁶ Tarilonte, E. (2010): *Plan de ahorro energético*, Revista Española de Defensa, nº 261.

³⁷ Pons González, M. y del Arco Torres, M. (2007): El código técnico de la edificación, Comares, Albolote.

³⁸ La misma Instrucción se remite al art. 85 de la Ley 21/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, a la Resolución de 14 de enero de 2010, de la Secretaría de Estado de Energía, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros del 11 de diciembre de 2009, por el que se aprueba el plan de activación de la eficiencia energética en los edificios de la Administración General del Estado, y a la Instrucción 8/2009, de 9 de marzo, del Secretario de Estado de Defensa por la que se aprueba el Programa Permanente de Eficiencia y Economía del Gasto del Ministerio de Defensa.

³⁹ Como el del campo de San Gregorio en 2013, los de la base de Marines y el campo de Cerro Muriano de 2014 y los del campo del Retín en 2013 y 2014, por citar algunos. En esta obra se suman las aproximaciones jurídicas y forestales al riesgo de los incendios: Agudo González, J. y Montiel Molina, C. (2010): Nuevo enfoque en la defensa contra los incendios forestales en España, Dykinson, Madrid. No olvidemos el importante papel que desempeñan los hidroaviones del Ejército del Aire y la Unidad Militar de Emergencias ante estas catástrofes en todo el territorio nacional. Vid. Guerreiro Jiménez, J. L. (2013): *La Unidad Militar de Emergencias*, España ante las emergencias y catástrofes. Las Fuerzas Armadas en colaboración con las autoridades civiles, Cuadernos de Estrategia nº 165, Instituto Español de Estudios Estratégicos.

⁴⁰ Recomendamos la consulta de Martí Martí, J. (2008): La defensa contra la contaminación acústica y otras intrusiones, Bosch, Barcelona.

calidad de vida del personal de las Fuerzas Armadas y la de los vecinos que viven en y alrededor de las instalaciones, según los mapas de ruido oportunos y atendiendo a las fuentes de la contaminación acústica, de gran interés como es obvio para los ejercicios aéreos⁴¹. El ruido emitido en ciertas maniobras militares ha sido la causa de graves episodios de mortandad de cetáceos en las aguas de Canarias o de Almería, que causaron a principios del siglo XXI cierta alarma social y la reacción del mundo científico, cuyos estudios condujeron a una moratoria, aplicable solamente a las aguas canarias, en el empleo de ciertos tipos de sonares y a la publicación de la Resolución 145/2007, de 12 de diciembre, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Medio Ambiente y la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial del Gobierno de Canarias, para la conservación e investigación de las poblaciones de cetáceos para evitar los varamientos accidentales⁴², junto con la publicación del RD 1727/2007, de 21 de diciembre, por el que se establecen medidas de protección de los cetáceos, régimen jurídico del que se ha dicho que " en nuestro Derecho interno, las medidas protectoras de los cetáceos frente a la contaminación acústica submarina de origen antropogénico brillan por su ausencia (...) El mutismo normativo, por lo que se refiere a la aminoración del impacto del ruido submarino de las transmisiones de sonar sobre los cetáceos producido por los buques de guerra españoles, ha tratado de ser mitigado por la Instrucción Permanente de Operaciones dictada al efecto por el Almirante de Acción Marítima. En esta, se pone de manifiesto el interés de la Armada española, por adoptar con fundamento en el controvertido principio precautorio, el máximo nivel de protección de los cetáceos mediante la aplicación de medidas concretas"⁴³.

Las emisiones de productos contaminantes, ya sea de gases de efecto invernadero o de cualquier otro, se han de gestionar mediante el empleo de combustibles y tipos de energía⁴⁴ menos contaminantes y la adaptación progresiva a la normativa civil vigente, buscando sustitutos en la medida de lo posible, como es el caso de los gases que afectan a la capa de ozono. El tratamiento y la reducción de los vertidos tiene como punto de referencia la normativa sobre vertidos a las aguas marinas y continentales, así como la reducción del consumo, en definitiva la gestión de la demanda del agua, teniendo en cuenta que en las fincas militares pueden albergar un número elevado y permanente de personas y de actividades contaminantes, sobre todo si se encuentran en áreas de alto valor ambiental. Con el fin de economizar los tratamientos, se tiende a la unión con los colectores municipales, dado que los Entes locales son los competentes en la

⁴¹ Se han realizado hasta 2011 una veintena de mapas de ruido en los aeródromos y bases aéreas militares. Fuente: Ministerio de Defensa (2010): *Iniciativas medioambientales de Defensa 2010-2011*, Madrid, pág. 30.

⁴² BOE de 20 de diciembre de 2007.

⁴³ Palabras recogidas del trabajo del Comandante Auditor: Franco García, M. A. (2014): *La contaminación acústica submarina. Especial referencia al impacto sobre los cetáceos producido por los sonares de los buques de guerra*, Actualidad Jurídica Ambiental, nº 3, pág. 20. Dicha Instrucción es la Instrucción Permanente de Operaciones núm. 2.21 (IPO 2.21), dictada por el Almirante de Acción Marítima (Cartagena), de 4 de febrero de 2008, normas para reducir el impacto medioambiental de las transmisiones de sonar.

⁴⁴ Incentivándose la compra de energía de fuentes alternativas.

depuración de aguas residuales, según la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local. Estos vertidos también pueden contaminar los suelos, por lo que se pone especial atención al empleo cuidadoso del combustible y otras sustancias peligrosas, de acuerdo con la serie de normas aprobadas por la UE⁴⁵ y teniendo en cuenta la reducción de la producción de todo tipo de residuo, su reutilización, su reciclaje y el sellado de vertederos.

La estructura administrativa indispensable para la gestión ambiental en las Fuerzas Armadas, de la que habla la Directiva de 1997, se ha de adecuar a los objetivos previstos y a la organización jerárquica propia de cada uno de los tres Ejércitos, los órganos directivos y los organismos autónomos, correspondiéndoles en cada ámbito propio la ejecución de dichos objetivos, el cumplimiento de la normativa ambiental y asignar los recursos presupuestarios, materiales y de personal adecuados, entre los cuales se designará un asesor, un coordinador y unos ayudantes ambientales y de energía. La Instrucción indica a su vez que "en el Ejército de Tierra, la Armada, el Ejército del Aire, los órganos directivos y organismos autónomos se constituirá un órgano permanente de apoyo al Mando en materia de medio ambiente que estará ubicado a nivel (sic) Estado Mayor, Órgano de Dirección o asimilado, del nivel y entidad que en cada Cuartel General, órgano directivo u organismo autónomo aconseje el volumen de trabajo a desarrollar", recibiendo las indicaciones de la citada Comisión Asesora de Medio Ambiente, cuyas funciones son informar sobre los logros y las necesidades para la consecución de los objetivos y retos ambientales, asesorar en estas materias a la Dirección General de Infraestructura y formular propuestas de actuación sobre cualquier asunto en la materia, a propuesta, en su caso, de las Fuerzas Armadas y el Ministerio de Defensa. Esta Comisión se ha de reunir al menos una vez al año y se compone de miembros nombrados por la Subsecretaría de Defensa, el Estado Mayor de la Defensa, los Cuarteles Generales del Ejército de Tierra, Armada y Ejército del Aire, la Dirección General de Armamento y Material y los organismos autónomos que estime oportuno la presidencia de la Comisión, correspondiéndole la secretaría y el órgano de trabajo permanente a la Subdirección General de Sostenibilidad Ambiental y Eficiencia Energética. En un plano inferior, se pueden crear grupos de trabajo sobre encomiendas específicas.

Una garantía de la aplicación de la gestión ambiental es la previsión de que se destine "la doceava parte del total de sus recursos de inversión en infraestructura a actuaciones relacionadas con la sostenibilidad ambiental y la eficiencia energética"⁴⁶, fondos a los que pueden sumarse otras vías de

⁴⁵ Sobre estos asuntos sectoriales, recomendamos la consulta del compendio jurídico "Claves de Derecho Ambiental", ya citada.

⁴⁶ A lo que aplicamos la conocida teoría del poder de gasto o *spending power*. La Instrucción detalla que "estas actuaciones se contemplarán como necesidades en los listados de Objetivos de Recurso Material (ORM) a elaborar de conformidad con lo previsto en la Instrucción 2/2011, de 27 de enero, del Secretario de Estado de Defensa, por la que se regula el proceso de Planeamiento de los Recursos Financieros y Materiales. Para la financiación de las actuaciones de mantenimiento directo e indirecto usarán las aplicaciones presupuestarias que vienen presentando a la Comisión Asesora de Medio Ambiente. Los recursos financieros destinados para acometer dichas actuaciones deberán, en lo posible, permitir llevar a cabo las operaciones de mantenimiento requeridas por la normativa vigente.

financiación pública y privada que logre la Dirección General de Infraestructura. No obstante lo cual, dadas las restricciones presupuestarias⁴⁷ se previó para el período 2011-2013 una aplicación gradual de los sistemas de gestión ambiental, que se pretendió que se recuperase a los niveles de aquella doceava parte a partir de comienzos del año 2014, sin perjuicio de la disponibilidad presupuestaria de cada uno de los tres Ejércitos y el resto de organismos del Ministerio. Según datos facilitados personalmente por el Servicio de Información Administrativa del Ministerio de Defensa, hasta mayo de 2014 se habían certificado 87 sistemas de gestión ambiental que abarcan a 152 bases, acuartelamientos y establecimientos (BAES) siendo el pionero el campo de maniobras del Retín en 1998, estando en desarrollo otros 61 sistemas de gestión para 66 BAES.

Para terminar con la exposición del contenido de la Instrucción, se prevé la participación en foros y grupos de trabajo internacionales como los foros informales de la Red de Ministerios de Defensa de la Unión Europea (DEFNET) y el *Environmental protection working group* y el *Environmental training working group* de la OTAN, el fomento de los convenios con otras Administraciones públicas y la colaboración con Universidades, como la de Alcalá de Henares, la Alfonso X el Sabio y la Universidad Autónoma de Madrid y organizaciones ecologistas. Como ejemplo citamos los convenios sobre biodiversidad firmados con la Junta de Andalucía para la conservación del camaleón común, el ibis eremita y el águila imperial, respectivamente en el CEFOT de Camposoto y la base naval de Rota, la yeguada militar de Jerez de la Frontera y, por último, en el campo de adiestramiento del Retín, junto con un programa para la recuperación de la dehesa, mientras que en las Baleares, se firmó un convenio con el gobierno autonómico para la conservación de la flora vascular en el Puig Mayor mallorquín y con la Generalidad de Cataluña se firmó un acuerdo para la conservación del cernícalo primilla en el Cabo de Creus⁴⁸.

Igualmente, deberán asignar los recursos financieros, materiales y humanos que permitan mantener apropiadamente los Sistemas de Gestión Ambiental y programas de eficiencia energética implementados en sus respectivas estructuras orgánicas".

⁴⁷ Las inversiones en medio ambiente en el Ministerio de Defensa muestran un claro descenso, cuya causa es la crisis económica. De esta manera, lo invertido en 2007 fue una suma de 52.199.088 €, en 2008 alcanzó 45.687.230 €, que ascendieron en 2009 a 88.210.949 € y descendieron en 2010 a 32.977.996 €. Fuente: Ministerio de Defensa (2009 y 2010): Memoria de responsabilidad social de Defensa, Madrid, pág. 108 y 96 respectivamente. Según el documento oficial "Iniciativas medioambientales de Defensa 2010-2011, pág. 44, la cuantía en 2010 sumó 25.450.399 € y en 2011, 27.317.522 €. No obstante, el Servicio de Información Administrativa del Ministerio de Defensa nos informa personalmente de que en "las inversiones previstas en Infraestructura se ha destinado a inversiones en materia de medio ambiente las siguientes cantidades: Año 2012: 2.872.689 €, año 2011: 2.586.808 €, año 2010: 5.851.907 €". La diferencia podría atribuirse a que se refiera solo a los gastos en que ha incurrido esa Dirección General de Infraestructura directamente y no a la suma total de las Fuerzas Armadas, los órganos centrales y los organismos autónomos.

⁴⁸ Datos obtenidos de: Ministerio de Defensa (2010): Iniciativas medioambientales de Defensa 2010-2011, Madrid, pág. 9 y ss.

1.3. El régimen jurídico de las bases, acuartelamientos y establecimientos sitios en espacios naturales protegidos

1.3.1. La competencia exclusiva del Estado en Defensa y Fuerzas Armadas y su primacía frente a planes y proyectos que puedan afectar a las zonas de interés para la Defensa nacional

En primer lugar, hemos de explicar que el régimen jurídico de los bienes inmuebles militares no es uniforme para todos ellos ni para todos los elementos que se encuentren en los mismos, de acuerdo con la vinculación que se posea respecto de las necesidades estrictas de la Defensa.

En efecto y aunque en el lenguaje coloquial pudieran reputarse sinónimos, contamos⁴⁹ en la escala superior con las "zonas de interés para la Defensa nacional", bajo las cuales se imponen a los bienes privados las servidumbres y limitaciones de la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional (LZIDN)⁵⁰. En un plano inferior se encuentran los inmuebles de "interés militar", sin que el rigor de su régimen jurídico sea uniforme, dado que no se hallan bajo los mismos parámetros de intervención administrativa un museo militar, un centro de ocio o un campo de entrenamiento⁵¹, según las diferentes clases de BAES recogidas en los prolijos arts. 8 y 74 y ss. del RD 689/1978, de 10 de febrero, del Reglamento de zonas e instalaciones de interés para la Defensa nacional (RZIDN). Por otra parte, también existen las zonas próximas y lejanas de seguridad de las instalaciones militares y civiles de interés para la Defensa nacional. La declaración de estas figuras le corresponden por delegación de competencias del Consejo de Defensa Nacional a la Comisión Interministerial de Defensa, reguladas ambas por el RD 1310/2007, de 5 de octubre⁵².

A su vez, no todas las pertenencias de un inmueble militar reciben los mismos criterios jurídicos de tutela porque, como es perfectamente

⁴⁹ Seguimos aquí los argumentos de Blanquer, D. (2009): ob., cit., pág. 1219.

⁵⁰ El concepto jurídico indeterminado de "zonas de interés para la Defensa nacional" ha cobrado relevancia por el alcance y límite a las propiedades privadas y, especialmente en cuanto a sus efectos en las Haciendas locales por el disputado cobro del Impuesto de Bienes Inmuebles. Vid: Checa González, C. (1998): *La difícil determinación de qué se deba entender por bienes inmuebles "directamente afectos" a la defensa nacional, seguridad ciudadana y a los servicios educativos y penitenciarios para concretar la exención establecida a estos fines en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles*, Boletín Aranzadi Fiscal, nº 8. Vid. las SSTs de 27 de mayo de 2011 (RJ 2011/4813) y de 20 de noviembre de 2012 (RJ 2013/311), dictadas en recurso de casación en interés de ley.

⁵¹ Siendo calificada por algunos de exigua "la labor del legislador urbanístico de las zonas afectas a la Defensa nacional en su incidencia en los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico, la que ha ocasionado indefectiblemente que dicho tema constituya una de las más partes más desconocidas e ignotas a la par que problemáticas dentro del actual Derecho Urbanístico español, y por ende una de las materias menos rigurosamente estudiadas y analizadas". Vid. García-Moreno Rodríguez, F. (2003): *Instrumentos de planificación territorial y urbanística versus zonas afectas a la Defensa nacional: Regulación y problemática jurídica*, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, nº 203.

⁵² Delegación de competencias aprobada por la Resolución 135/38138/2013, de 2 de octubre, de la Secretaría General de Política de Defensa, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Defensa Nacional al efecto. El Consejo de Defensa Nacional es el heredero de la Junta de Defensa Nacional de la LZIDN.

comprensible, el destino y la afección de los elementos que forman parte de las BAES pueden diferir mucho, sin que algunos formen parte del dominio público militar, como los centros comerciales o deportivos no vinculados a la instrucción y formación militar⁵³. En palabras de la STS de 16 de julio de 2002 (RJ 2002/7379), "los bienes e instalaciones destinados a finalidades económicas, comerciales, deportivas o de esparcimiento, por razón de su situación geográfica, estén sometidos a limitaciones al encontrarse próximos a los destinados directamente a la defensa, no tiene por qué conllevar y no conlleva en nuestro ordenamiento jurídico que se les aplique íntegramente el régimen propio de los bienes militares" (FJ 2), con lo cual hemos de entender que se puede adaptar el régimen de uso de las distintas parcelas que pueda ocupar una instalación militar.

Otra cuestión muy importante se relaciona de forma estrecha con el ejercicio de competencias concurrentes sobre el mismo territorio. La competencia exclusiva en urbanismo de las comunidades autónomas y entes locales, junto con la compartida de medio ambiente, entre otras⁵⁴ se superpone a las competencias exclusivas del Estado en Defensa, Fuerzas Armadas y relaciones exteriores, lo cual hace que se precise de criterios delimitadores ciertos sobre la titularidad y el ejercicio de tales competencias. En especial, nos referimos a los efectos de la LZIDN sobre el urbanismo y la ordenación del territorio y su juego con las leyes del suelo y de espacios naturales protegidos.

Ya hemos visto que las Disposiciones adicionales segunda y décima del RD 2/2008, de 20 de junio, del Texto refundido de la Ley del suelo (TRLS) cohonestan el ejercicio de las competencias locales y autonómicas con la exigencia del informe preceptivo y vinculante del Ministerio de Defensa que puedan afectar a las ZIDN, al mismo tiempo que la Disposición adicional octava, en una suerte de tratamiento recíproco, establece que "la Administración General del Estado podrá participar en los procedimientos de ordenación territorial y urbanística en la forma que determine la legislación en la materia. Cuando así lo prevea esta legislación, podrán participar representantes de la Administración General del Estado, designados por ella, en los órganos colegiados de carácter supramunicipal que tengan atribuidas competencias de aprobación de instrumentos de ordenación territorial y urbanística". Hemos de indicar que los informes preceptivos son una técnica de salvaguarda de competencias de la Administración informante que están admitidos en la doctrina constitucional, como ha afirmado la STC de 4 de julio de 1991 (RTC 1991/149), sobre la Ley de Costas, territorio de indudable interés estratégico y sobre el que se asientan múltiples fincas militares.

Aquellos informes vinculantes del Estado se predicen con independencia de su denominación de cualesquiera instrumentos de planificación como los planes de ordenación de recursos naturales, los planes generales de urbanismo o las normas subsidiarias, por lo que quedarían excluidos los

⁵³ Como los campos de golf militares de Madrid, Torrejón de Ardoz, Rota y Zaragoza. Datos obtenidos de Blanquer, D. (2009): ob., cit., pág. 1220.

⁵⁴ Piénsese en aguas, pesca en aguas interiores, pesca fluvial, transportes, vías pecuarias, patrimonio histórico, minas, industria, agricultura, espacios naturales o energía, solo por citar unas cuantas.

instrumentos de gestión y los proyectos de ejecución. La intervención del Estado en el planeamiento urbanístico y territorial de las ZIDN y sus zonas de protección se refiere además a todas las fases de tramitación y aprobación, incluidas las modificaciones y revisiones, tanto en la afectación real a los intereses de la Defensa como cuando se presuma que pueda incidir de algún modo, sin que quepa condición impuesta alguna por parte de la Administración competente ambiental o urbanística, ya sea autonómica o local, y pudiendo el Ministerio de Defensa formular cuantas observaciones estime convenientes con el fin de garantizar los objetivos previstos por el ordenamiento a las ZIDN, siempre antes de la aprobación final del instrumento de planeamiento: antes de la aprobación inicial con vistas a su incorporación al anteproyecto del plan; tras la aprobación inicial y antes de la aprobación provisional, empelando o no el trámite de información pública y, finalmente, antes de la aprobación definitiva del plan o instrumento urbanístico, territorial o ambiental. Como puede comprenderse, la mayor antelación en la remisión de los informes, gestionados por las Subdelegaciones de Defensa y con la intervención de órganos como la Subinspección General del Ejército de Tierra, redundará en el mayor respeto de las competencias respectivas y en la mejora tangible de la calidad ambiental.

La primacía de la competencia estatal en Defensa del art. 149.1.4 CE tiene como consecuencia siguiente: Los efectos del informe de Defensa, al ser preceptivo y vinculante, provocará la anulabilidad del instrumento de ordenación aprobado (art. 63. 1 LRJPAC), anulabilidad que puede ser subsanada, puesto que la Administración local o autonómica puede incorporar correctamente el informe de Defensa, que ha de asumirse en su totalidad y correctamente, como ha reiterado la jurisprudencia constitucional en la STC de 20 de marzo de 1997 (RTC 1997/61), la STC de 11 septiembre de 2014 (RTC 2014/141) o la STC de 10 de noviembre de 2004 (RTC 2004/194), la cual en su FJ 8, ha admitido que el Estado puede adoptar medidas coordinadoras incluso en materias de competencia autonómica, señalando los límites de la facultad de coordinación del Estado, que ni "otorga a su titular competencias que no ostente y, en concreto, facultades de gestión complementarias", ni puede suponer "una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma".

Dicha primacía del Estado se predica asimismo de las autorizaciones y sanciones militares de los proyectos y obras que se hayan de realizar por otras Administraciones públicas y por particulares, a lo que se dedica *in extenso* el RZIDN, algunos con indudable carácter ambiental, como aprovechamientos agrícolas y forestales (art. 12), plantaciones arbóreas y edificaciones (art. 13), instalaciones radioeléctricas (art. 15) o actividades e industrias clasificadas (art. 27), siguiendo el procedimiento del art. 49 y ss. y previéndose un régimen de sanciones⁵⁵, junto con la indemnización correspondiente cuando devenga imposible a causa de la actividad militar el uso normal de los derechos patrimoniales de los particulares en las ZIDN, de acuerdo con el art. 139 LRJPAC.

⁵⁵ Art. 91 RZIDN y RD 969, de 13 de mayo, del Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora en las materias de ZIDN, reclutamiento para el servicio militar y seguridad social de las Fuerzas Armadas.

Para terminar este apartado, en los últimos años⁵⁶ se han promulgados diversas normas reglamentarias que declaran nuevas ZIDN sobre BAES ya existentes, que exponemos acto seguido:

* RD 885/2014, de 10 de octubre, sobre el campo de adiestramiento de la Sierra del Retín (Cádiz).

* RD 704/2014, de 1 de agosto, sobre las fincas de El Bujeo, Punta Camarinal, Sierra Plata, Sierra del Cabrito, Cerro Buenavista, Charcorredondo, Punta Acebuche, Sierra Carbonera y Facinas (Cádiz).

* RD 703/2014, de 1 de agosto, sobre el campamento y campo de tiro y maniobras Álvarez de Sotomayor (Almería).

* RD 538/2014, de 20 de junio, sobre el campo de tiro y maniobras de San Gregorio.

* RD 537/2014, de 20 de junio, sobre la base de El Goloso.

* RD 600/2012, de 30 de marzo, el campo de maniobras y tiro de Pájara (Canarias).

* RD 192/2002, de 15 de febrero, sobre el asentamiento de vigilancia aérea nº 23 y el acceso a la misma.

* RD 193/2002, de 15 de febrero, sobre la zona de Campamento de Madrid para futuras instalaciones.

* RD 191/2002, de 15 de febrero, sobre el asentamiento de vigilancia aérea nº 14 y el acceso a la misma.

1.3.2. La jurisprudencia sobre las zonas de interés para la Defensa nacional y la protección ambiental

El desarrollo de la protección del medio ambiente ha sido vertiginoso en España en las últimas décadas, principalmente por la asunción de compromisos internacionales y, sobre todo, desde nuestro ingreso en la Comunidad Económica Europea, donde destaca la Directiva 92/43/CEE, de 21 de mayo, de conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres⁵⁷, que creó la conocida Red Natura 2000, la mayor red de espacios protegidos existente en el mundo. En virtud del Derecho vigente y de la distribución de competencias entre las distintas Administraciones territoriales, se ha aprobado multitud de instrumentos de planificación que, en ocasiones, pueden contradecir las normas estatales y las actuaciones

⁵⁶ A ello se le suma el haber señalado, modificado o suprimido en más de 190 ocasiones las distintas zonas de seguridad de nuestro país, según las distintas Órdenes ministeriales publicadas desde enero de 2000 hasta la fecha, siendo la última ocasión en el BOE de 20 de marzo de 2015.

⁵⁷ Vid. Comisión Europea (2005): Life, Nature 2000 and the military, Bruselas.

militares en las zonas de interés para la Defensa nacional, litigios que ha dado lugar al pronunciamiento de los Tribunales.

En la STS de 23 de marzo de 2012 (RJ 2012/5518) se trató la aprobación de los planes de ordenación de los recursos naturales y de uso y gestión del Parque Natural de la Bahía de Cádiz por medio del Decreto 79/2004, de 17 de febrero, de la Junta de Andalucía. En esta norma se recogía lo siguiente⁵⁸: "Actividades militares: La realización de todo tipo de maniobras de carácter militar y ejercicios de mando deberá limitarse a las zonas adscritas a la Defensa Nacional y ser comunicada previamente a la Consejería de Medio Ambiente, salvo en aquellos supuestos que contempla la L.O. 4/1981, de 1 de junio, relativa a los estados de alarma, de excepción y de sitio", cuestión que fue recurrida por la Abogacía del Estado, que alegaba la invasión competencial rechazando la pretensión de la Junta de Andalucía de que se trataba de facultades de coordinación: "(...) la existencia de enclaves militares en el interior del espacio al que se refiere el Plan de ordenación de los recursos naturales donde se llevan a cabo prácticas de tiro y otras maniobras militares, exige, a juicio de la recurrente en casación, que la Administración competente para la gestión de dicho espacio natural conozca cuándo se van a realizar las mismas al efecto de articular las medidas preventivas o, en su caso, correctoras para la protección de la fauna y la flora que pudiera verse afectada por el desarrollo de maniobras militares y prácticas de tiro, o articular y activar planes de prevención de incendios que pudieran provocarse a consecuencia de actuaciones militares, evacuación de personas, etc." (FJ 2).

El TS recurrió a su doctrina de que "las competencias autonómicas y locales en materia de ordenación del territorio y medio ambiente no pueden terminar desvirtuando las competencias que la propia Constitución reserva con carácter exclusivo al Estado, aunque el uso que éste haga de ellas condicione necesariamente la ordenación del territorio, ya que el Estado no puede verse privado del ejercicio de esa competencia exclusiva por la existencia de las otras competencias, aunque sean también exclusivas, de las comunidades autónomas y los entes locales, pues ello equivaldría a la negación de la misma competencia que le atribuye la Constitución" (FJ 3), calificando la Defensa como competencia del Estado "rigurosamente exclusiva", entendiendo el TS que en el Decreto impugnado la Junta de Andalucía "ordena imperativamente a fin de, primero, valorar si las actividades pretendidas comprometen o no la Defensa Nacional o la seguridad colectiva, y segundo, establecer medidas preventivas y correctoras, realmente encauzadoras y por ende limitativas, del desarrollo del ejercicio. Así pues, la regulación autonómica controvertida, por encima de su solo aparentemente inofensiva literalidad, puede erigirse en sistema de control e intervención sobre el desarrollo de la competencia estatal en materia de Defensa nacional y Fuerzas Armadas. Y lo hace además mediante una orden de comunicación que prescinde de cualquier mecanismo cooperativo y pretende imponerse unilateralmente por la comunidad autónoma al Estado" (FJ 5).

⁵⁸ Anexo II. Punto 4.2.9.

A esta cuestión le suma el TC el hecho de que ante la existencia anterior de esas ZIDN de Camposoto y Torregorda a la declaración del espacio natural protegido "no resulta válido aprovechar o invocar la declaración de un territorio como parque natural por la comunidad autónoma para inhabilitar la operatividad de una zona previamente declarada de interés para la Defensa por el Gobierno de la Nación" (FJ 7), por lo que declara la nulidad del precepto impugnado.

Los Planes de ordenación de los recursos naturales son el instrumento esencial de los espacios naturales protegidos⁵⁹. Como acabamos de ver, las comunidades autónomas en ocasiones intentan influir en la gestión de estos espacios cuando se superponen competencias exclusivas del Estado, en este caso militares. La STS de 9 de marzo de 2004 (RJ 2004/2626) trata de la afección a la finca militar "Médano del Loro" destinada a campo antiaéreo y grupo *Hawk*, englobada en el Parque Natural de Doñana y a cuyo plan de ordenación de recursos naturales afectaba⁶⁰, a pesar de lo cual y ante la remisión del proyecto de Decreto a diferentes organismos estatales con competencias concurrentes, no se le remitió el expediente al Ministerio de Defensa, quebrándose el principio jurídico de audiencia al interesado. A ello se le añade el reconocimiento del carácter excepcional del régimen jurídico de las normas ambientales que regulan estos aspectos en las ZIDN y BAES, resumiéndolo de esta manera el Alto Tribunal y declarando nula esta previsión de la norma reglamentaria andaluza (FJ 4) y que por su interés facilitamos al lector:

"(...) no es ocioso recordar, sin embargo, que la indudable peculiaridad de la función de defensa ha dado lugar a algunas previsiones singulares en relación con el medio ambiente, como las normas internas del Ministerio de Defensa sobre protección del medio ambiente en el ámbito del Departamento, contenidas en una Directiva de 2 de junio de 1997, desarrollada por la Instrucción de 3 de febrero de 1998, del Secretario de Estado de Defensa, que define las líneas fundamentales de política y estrategia medioambiental del Ministerio; o la creación, en el seno de éste, de la inicial Comisión de Defensa para la Protección Ambiental, bajo la dependencia del Secretario de Estado de Defensa, y, más tarde, de la Comisión Asesora de Medio Ambiente; o el establecimiento de un Sistema de Gestión Medioambiental uniforme a todos los niveles del Departamento, a modo de estructura organizativa que integra la asignación de responsabilidades, procedimientos, métodos y recursos necesarios para compatibilizar misiones y cometidos de las Fuerzas Armadas con los objetivos a alcanzar en la política medioambiental y en el aprovechamiento racional de los recursos naturales; o la regulación de la colaboración entre el Ministerio de Defensa y el de Medio Ambiente a través de la Orden de 21 de enero de 2000, en la que se reconoce la asunción por el Ministerio de Defensa de específicas funciones ambientales, se dispone que la colaboración entre ambos Departamentos se realizará a través de los correspondientes Convenios específicos, detallando el ámbito de estos, y se crea una Comisión Paritaria, adscrita en el Ministerio de Defensa a la

⁵⁹ Art. 15 y ss. de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y la biodiversidad (LPNB).

⁶⁰ Art. 168.1 c) del Decreto de la Junta de Andalucía 2/1997, de 2 de enero, de aprobación del plan de ordenación de recursos naturales del Parque Natural de Doñana.

Dirección General de Infraestructura y en el Ministerio de Medio Ambiente a la Secretaría General de Medio Ambiente, con posibilidad de constituir en su seno Comisiones de Seguimiento Sectorial para determinadas actuaciones".

Otro ejemplo de interés es la STS de 25 de octubre de 2007 (RJ 2008/1418) sobre el Acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Gavá (Barcelona) de 12 de marzo de 1998, que requería al Gobierno Militar de la Cuarta Región Militar el cese de la actividad de un campo de tiro sito en una finca arrendada a particulares que contaba con una zona de seguridad de las ZIDN, así como para la adopción de medidas de adecuación del entorno. Se impugnaba también de modo indirecto el Plan especial de protección del medio físico y del paisaje del espacio natural del Garraf, aprobado en en 1986 por la Generalidad de Cataluña.

El TS rechazó a estos efectos de prevalencia competencial las cuestiones secundarias de la designación de un predio como ZIDN en sentido estricto o mera instalación militar, poniéndose de manifiesto que ni siquiera se discutió ni invocó que la utilización de unos terrenos como campo de tiro no resultase compatible con una preservación ambiental de gran parte de los mismos terrenos, por cuanto tal actividad excluía otras quizás más depredadoras de la zona, a salvo quizás de la posibilidad de disfrute por la generalidad de los ciudadanos. También se empleó, apoyándose en una abundantísima jurisprudencia con el fin rechazar el recurso del Ayuntamiento, el criterio de la autonomía municipal y la ponderación de los intereses locales, que tampoco se demostraron superiores frente a los nacionales. También se anuló lo relativo al campo de tiro recogido en el plan ambiental autonómico al no haberse dado la oportuna audiencia y defensa a las autoridades militares competentes en la tramitación de dicho plan del medio físico y del paisaje.

El campo de tiro del Ejército del Aire de las Bardenas Reales (Navarra) ha sido objeto de una interesante jurisprudencia tanto del TC como del TS al sumarse las declaraciones de ZIDN y de espacio natural protegido, un entrecruzamiento de litigios y una serie de publicaciones de normas que muestra el nivel la disputa por los diferentes usos del territorio y el ejercicio de competencias administrativas.

La STS de 23 de enero de 2002 (RJ 2002/6785) versa sobre el recurso del Parlamento de Navarra interpuesto contra el RD 1943/2000, de 1 diciembre, de declaración de zona de interés para la Defensa nacional el campo de entrenamiento de las Bardenas Reales, su espacio aéreo y sus zonas de seguridad cercana y lejana. Como describe la sentencia, "el Ejército del Aire ya venía utilizando el espacio aludido como Campo de Tiro y Bombardeo desde el año 1951 en virtud de un convenio concertado en 9 de junio de 1951, entre el hoy Ministerio de Defensa y la Comunidad de Bardenas Reales, que expiraría el 9 de junio de 2001, si bien por la Ley Foral de 6 de abril de 1999 se declaró el Parque Natural las Bardenas Reales de Navarra, aunque excluyendo de dicha figura de protección el Polígono de Tiro. En el Plan de ordenación correspondiente se reconocía el uso militar de la zona del polígono de tiro previéndose expresamente dos posibles opciones a la conclusión del convenio: la renovación del contrato con el Ministerio de Defensa –con las modificaciones a que hubiese lugar– y

la no renovación del mismo, debiéndose entonces adoptar la figura de protección más adecuada del territorio correspondiente".

El Parlamento de Navarra alegaba arbitrariedad y falta de conexión lógica en la declaración de la ZIDN, que era evitar que la aprobación del parque natural afectara al campo de entrenamiento y de preconstituir prueba ante el conflicto constitucional que ya se había iniciado tras una reforma de la Ley Foral⁶¹ que declaraba el parque natural y que coincidía con la expiración del convenio del uso militar. Esta cuestión la rechaza el TS, pues considera que "por el contrario, la fundada expectativa de la posible conclusión del convenio voluntario de utilización de la zona acotada y su espacio aéreo, así como de posibles modificaciones normativas de carácter autonómico en la utilización de dichos espacios, son razones que legitiman por sí mismas la adopción de los recursos legales necesarios para mantener el uso de dicha zona y espacio en concordancia con los intereses superiores de la Defensa Nacional, y solamente la inexistencia de estos últimos podría invalidar, por arbitraria, la decisión adoptada" (FJ 2), argumentos que se aplican a la alegación de desviación de poder⁶². Por último, el FJ 4 trata una cuestión de especial importancia jurídica: El Parlamento navarro alegó que el art. 2 c)⁶³ del RD de creación de la ZIDN contravenía la Disposición adicional primera de la entonces vigente Ley 6/1998, de 13 de abril, del Suelo y Valoraciones⁶⁴, al incluir una norma reglamentaria un autorización previa que sustituía un informe vinculante recogido en una norma superior, diferencias que salva de un modo un tanto forzado el TS al afirmar que no existe "diferencia sustancial" entre una autorización previa y un informe vinculante y que ambos son susceptibles de revisión jurisdiccional, rechazando, en definitiva todos los motivos de ilegalidad planteados.

La STS de 13 de febrero de 2002 (RJ 2002/2536) tiene por objeto el mismo RD de creación de esta ZIDN a raíz de un recurso interpuesto por la

⁶¹ Mediante la Ley Foral 16/2000, de 29 de diciembre. Esta reforma, que podría calificarse de norma de caso único, incluyó el campo de entrenamiento en el parque natural, cuyo objeto único era la determinación de las actividades a realizar tras un previsto desmantelamiento del campo de tiro y zonas adyacentes.

⁶² También se rechaza, con criterios discutibles, el carácter invalidante de la omisión del informe preceptivo del Consejo de Estado, ya que el TS entiende que no se trata de una norma de carácter general dictada en desarrollo de la LZIDN (FJ 3): "ni se dirige a una pluralidad indeterminada de sujetos, ni pretende establecer la regulación genérica de derechos y deberes consecuencia de una previa regulación legal, ni significa otra cosa que una particularización concreta de la previsión general contenida en una norma de rango superior. El RD de 1 de diciembre de 2000 constituye un acto de aplicación específica de la posibilidad contenida en los artículos 2 y 5 de la Ley de 12 de marzo de 1975 y RD de 10 de febrero de 1978 que la desarrolla, que en absoluto introduce modificación normativa alguna en cuanto al régimen previsto en dichas disposiciones generales. Consecuencia de ello es la inexistencia de la infracción formal denunciada".

⁶³ "Las limitaciones y condiciones que, conforme a lo establecido en el artículo 5 de la Ley 8/1975, se imponen en la zona declarada de interés para la Defensa, son las siguientes: c) Interesar y obtener autorización del Ministerio de Defensa para la determinación de la compatibilidad con los fines de la Defensa Nacional de cualquier regulación, ordenación o actuación administrativa que pueda incidir en la utilización militar del campo de entrenamiento".

⁶⁴ "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".

Comunidad de las Bardenas Reales de Navarra, con una argumentación muy parecida y en estrecha relación con el recurso que acabamos de ver, como reconoce el Alto Tribunal. Sin embargo, en este supuesto el recurrente añade una nueva causa de nulidad del RD: el proyecto de un nuevo convenio con el Ministerio de Defensa que aumentaría el plazo de uso hasta finales de 2008, cuya firma haría devenir en inútil e ineficaz el objeto del RD impugnado, argumento que se rechaza pues la firma de dicho convenio no supone la tacha de invalidez e ineficacia de la norma jurídica en litigio, independientemente de las vicisitudes que puedan surgir entre las partes en conflicto, pues el TS solo puede juzgar la validez o nulidad del RD controvertido.

La Ley Foral 16/2000, de 29 de diciembre, que reforma la Ley Foral creadora del Parque Natural de las Bardenas Reales fue objeto de la STC de 8 de abril de 2012 (RTC 2012/82). En el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno, se impugnaba por razones competenciales del Estado sobre la Defensa y de la Comunidad Foral sobre espacios naturales protegidos⁶⁵ la inclusión del polígono de tiro dentro de los límites del parque natural, protegido por las Directivas de Aves y Hábitats de la UE⁶⁶, y por la carencia del previo y preceptivo plan de ordenación de los recursos naturales⁶⁷. A falta de las debidas medidas de concertación y colaboración entre las Administraciones competentes sobre el mismo territorio, el TC expone que ha de establecerse un criterio

⁶⁵ Ante lo cual, el Gobierno de Navarra alegó que no se invadían las competencias estatales porque la inclusión del polígono de tiro en el parque natural se llevaría a cabo al término del uso militar y que la falta del plan de ordenación de los recursos naturales se posponía ante dicha indeterminación de la condición futura pero incierta del fin del uso militar acordado con la Comunidad de las Bardenas Reales. La STC añade la noticia de que "el acuerdo inicial del Estado con la Comunidad titular de los terrenos a perpetuidad, de 9 de junio de 1951, que, tras sucesivas renovaciones, expiraba el 9 de junio de 2001 fue renovado por el suscrito el 8 de junio de 2001, el cual, a su vez, ha sido sustituido por un tercero, de fecha 22 de diciembre de 2008, que prorroga durante veinte años el uso de los terrenos en cuestión como campo de instrucción y adiestramiento aéreo de las Fuerzas Armadas" (FJ 2).

⁶⁶ En relación con esta STC, vid. García Ureta, A. (2012): *Áreas destinadas a la Defensa, protección de la biodiversidad e incidencia del Derecho de la Unión Europea sobre las competencias atribuidas en la Constitución: Reflexiones a la luz de la STC 82/2012 (Parque Natural de las Bardenas Reales)*, Revista Española de Derecho Administrativo, nº 155. Este reconocido jurista enlaza estas cuestiones competenciales propias de España con la aplicación de las Directivas de Aves y de Hábitats, las cuales no contemplan los usos militares como excepciones a las obligaciones de designación de espacios a incluir en la Red Natura 2000 y a su consecuente y obligada conservación de acuerdo con los criterios de estas Directivas, que no se puede eludir mediante otras medidas especiales. A este respecto, trae a colación una interesante jurisprudencia europea: Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE) de 19 de mayo de 1998 y la STJUE de 7 de noviembre de 2000, que de modo muy explícito declara que la Directiva de Hábitats "debe interpretarse en el sentido de que un Estado miembro no puede tomar en consideración exigencias económicas, sociales y culturales, así como particularidades regionales y locales(...), a la hora de elegir y delimitar los lugares que deben proponerse a la Comisión como lugares que pueden calificarse de importancia comunitaria".

⁶⁷ Sobre este punto, esta STC (FJ 6) rechazó su inconstitucionalidad por atentar contra las bases del ordenamiento jurídico básico estatal sobre espacios naturales protegidos al estimar las excepciones previstas en esta misma normativa básica: que haya razones excepcionales, la conclusión del convenio de uso del campo de tiro, y que se previese en la norma legal que postergara la aprobación del plan de ordenación de recursos naturales, aspecto que sí incluyó la legislación foral de modo expreso.

prevalente⁶⁸, que es el del Estado cuando se le atribuyen a estas competencias exclusivas, las cuales son reflejo de la existencia de un interés general, junto con el criterio de la preferencia de la competencia más específica sobre la más general, siendo la de la declaración de una zona de interés para la Defensa rodeada de un espacio natural protegido más concreta que la ambiental. Esta preferencia no ha de entenderse absoluta, pues pueden coexistir si en algunos de sus aspectos recaen sobre objetos diferentes y, en este caso, la eficacia de la ampliación del parque a la zona actualmente en uso por el Ejército del Aire se pospone a cuando cese su actividad, por lo que se concluye que no ha sido inconstitucional esta previsión de la Ley Foral al no existir una incompatibilidad efectiva⁶⁹ al concurrir la competencia foral sobre medio ambiente con las competencias estatales en Defensa. A este respecto, el TC no entra a considerar cuestión alguna sobre la aplicación del Derecho de la UE, que de modo directo influye en los terrenos de uso militar, ya que no existen zonas exentas en los hábitats pertenecientes a la Red Natura 2000.

La evaluación del impacto ambiental de las actividades militares en las BAES también se ha tratado por la jurisprudencia. Recientemente se han dictado sendas SSTs sobre el campo de tiro y maniobras de Pájara⁷⁰, en la isla canaria de Fuerteventura, que rechazan recursos interpuestos por la comunidad autónoma y el cabildo insular ante la publicación del RD 600/2012, de 30 de marzo, de estas instalaciones como ZIDN, lugares que se utilizaban por las Fuerzas Armadas desde 1977, siendo declarado el paraje conocido como Cueva de Lobos parte de la Red Natura 2000 y la isla declarada Reserva de la Biosfera de la UNESCO en el año 2009. Las SSTs de 11 de febrero de 2014 (RJ 2014/1331 y 2014/1077) recogen que se dictó una orden de proceder del Jefe del Estado Mayor del Ejército que solicitaba la declaración del campo como ZIDN para evitar que la declaración como Reserva de la Biosfera afectase a las actividades que allí se realizan, tal y como se refleja en el RD que lo creó en zona de interés para la defensa nacional.

El TS rechaza en ambas sentencias, que contienen referencias cruzadas y remisiones mutuas, las alegaciones de las Administraciones canarias, dado que entiende que el campo de maniobras y tiro cumple las misiones encomendadas en la LZIDN y su declaración como tal no ha supuesto ejercicio alguno de arbitrariedad ni de desviación de poder y que su fin específico es evitar el ejercicio de las competencias de otros poderes públicos sobre el mismo territorio, algo que no afecta a la autonomía local dados los intereses generales en juego representados por los ejercicios militares y por ser estos de un carácter más específicos que los ambientales. Asimismo, el Alto Tribunal inadmite la alegación de la

⁶⁸ STC de 1 de marzo de 2007 (RTC 2007/46), que declara la inconstitucionalidad de una norma balear que prohíbe nuevas instalaciones aeroportuarias y modifica los bienes integrantes del dominio público marítimo-terrestre.

⁶⁹ Uno de los votos particulares niega esa concurrencia de competencias sobre el mismo territorio, sino que en el limitado espacio del campo de tiro opina que no había competencia autonómica alguna: voto particular de Aragón Reyes (FJ 1).

⁷⁰ No obstante su declaración como ZIDN, las autoridades canarias han mostrado su oposición al desarrollo de maniobras en este paraje. Vid: El País de 18 de mayo de 2013: "Defensa anula las maniobras que anunció en el paraje natural de isla de Lobos".

vulneración del procedimiento de la norma reglamentaria que aprobó esta ZIDN puesto que la "memoria de impacto normativo" exigida por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se hizo de forma abreviada tal y como reconoce el RD 1083/2009, de 3 de julio, que regula memoria del análisis del impacto normativo, consultándose a las comunidades autónomas, sin que esta exigencia se extienda a los Entes Locales. Pero lo que más nos interesa a los efectos de este trabajo es la alegación de que no se ha cumplido el trámite, establecido en el art. 45 de la LPNB, de hacer una adecuada evaluación de sus repercusiones a los planes, proyectos y programas destinados a los espacios de la Red Natura 2000, siendo por tanto la clave discernir qué ha de entenderse por planes, proyectos y programas, por lo que se trae a colación una abundante jurisprudencia del TJUE, a cuya luz, expone el TS, resulta "absolutamente claro e indubitable que, aun cuando la expresión *plan, proyecto o programa* haya de ser interpretada en sentido amplio, debe en todo caso referirse a una intervención material o física (construcción, obra, explotación del suelo, etc.) susceptible en cuanto tal de influir en el hábitat correspondiente".

El TS sigue con su exposición y declara que "aplicado este criterio jurisprudencial al presente caso, es evidente que el RD 600/2012 no puede ser calificado de *plan, proyecto o programa*, porque no contempla ninguna intervención material o física en el paraje Cueva de Lobos. Antes al contrario, el Real Decreto 600/2012 se limita a modificar el régimen jurídico del Campo de Tiro de Pájara -dentro de cuyo perímetro se encuentra el paraje Cueva de Lobos- y la autoridad administrativa de supervisión y control de cualesquiera actuaciones públicas o privadas que en el futuro se lleven a cabo en dicha zona. El cambio producido por el Real Decreto 600/2012 es puramente jurídico y no comporta, en sí mismo, ninguna actuación sobre la naturaleza; razón por la que no sólo no es un "plan, proyecto o programa" a efectos del art. 6 de la Directiva 92/43/CEE y del art. 45 de la Ley 42/2007, sino que -precisamente por no suponer ninguna intervención material o física- no sería susceptible de ser evaluado". Sin embargo, el TS subraya con énfasis que lo dicho no significa que se esté eximido de los deberes de conservación de la Red Natura 2000, para lo cual deberían aducirse razones imperiosas y de primero orden como establece la Directiva de Hábitats, evaluando previamente sus repercusiones

La instalación de nuevas ZIDN suele recurrirse, tanto por motivos ambientales como por limitaciones a la capacidad originaria de otras Administraciones o por los propietarios afectados. En el caso del campo de tiro aéreo de Anchuras se han dictado dos SSTS al respecto. En la primera de ellas, la STS de 15 de junio de 1993 (RJ 1993/4426) juzga la ordenanza municipal del Ayuntamiento de esa localidad castellano-manchega sobre actividades especialmente peligrosas, aprobada ejerciendo la autonomía local reconocida en el art. 137 CE, con el fin de anular los efectos del RD 811/1988, de 20 de julio, que creaba una zona terrestre de cinco kilómetros cuadrados como de interés para la defensa nacional, además de una zona de sobrevuelo para los aviones de la Fuerza Aérea que habrían de utilizarla. Tal ordenanza, reprocha el TS, no se sometió al informe preceptivo y vinculante del Ministerio de Defensa, incumpliendo lo establecido en la LZIDN, a pesar de que de modo indubitado califica de muy peligrosas las maniobras militares y las sometía licencia municipal, abarcando incluso la

posibilidad municipal de suspender los ejercicios de tiro, algo que carece de todo amparo jurídico pues la LZIDN excluye estas actividades del régimen general de las actividades clasificadas.

En segundo lugar, la STS de 2 de marzo de 1994 (RJ 1994/1719) rechaza la alegación de unos particulares y del Ayuntamiento en cuanto a la falta de precisión del RD que creó el campo de tiro y el detalle de las propiedades concretas afectadas, dado el mero carácter inicial del RD que aprobó el campo de tiro y la previsión de que en su caso se expropiarían los derechos e intereses privados afectados, afirmando en la cuestión de mayor calado jurídico, relacionada con la potestad discrecional⁷¹ de los poderes públicos, que "la necesidad del nuevo polígono, por estimarlo así y declararlo el órgano competente, no se puede cuestionar ni revisar, y además la norma que lo posibilita, se ha adoptado en la forma exigida y de acuerdo con lo al respecto dispuesto por la Ley que la autoriza", la LZIDN, que aprueba las limitaciones impuestas al uso y la transmisión de las propiedades afectadas y la valoración del menor impacto ambiental posible de una decisión tomada gracias a un título competencial exclusivo.

Existe asimismo jurisprudencia sobre el régimen de propiedad y uso de las zonas de seguridad de las instalaciones militares gravado por las limitaciones inherentes a estas instalaciones, incluso cuando se discute su pertenencia a otros entes públicos, como ciertos montes de los que se discute si son municipales o del Estado, en concreto, aquellos en los que se halla el establecimiento militar "El Picacho" (Huelva)⁷², en un área cercana a espacios naturales como Doñana y la desembocadura de los ríos Tinto y Odiel, cuestiones de propiedad que no se pueden dilucidar ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Tales limitaciones son directamente proporcionales a la anchura de la zona de seguridad que se crea, ante lo cual el TS afirma de un modo apodíctico que ante la posibilidad legal de ampliar la zona de seguridad del establecimiento "es claro que la mayor o menor anchura de la zona de seguridad no es por si solo elemento o dato suficiente para declarar la nulidad de la zona de seguridad delimitada,

⁷¹ El FJ 12 de esta sentencia dice: " Pues bien sentado lo anterior, y dado que en el caso de autos, la Administración, a pesar de que por tratarse de materia «clasificada», se ha reservado documentación y razones, ha explicitado los motivos o datos que le han llevado a la elevación del término municipal de Anchuras, como lugar idóneo para el emplazamiento del polígono de entrenamiento, corresponde ahora analizar, si hay congruencia o no entre los motivos expuestos y el emplazamiento elegido, y a este respecto, como la documentación aportada por la Administración, refiere, que han valorado o tenido en cuenta: a) equidistancia de las unidades aéreas de combate situadas en el centro y sur de la península, b) dimensiones del polígono, c) régimen de utilización, d) armamento previsiblemente utilizable, e) condiciones geográficas y de comunicación, f) fotografía, densidad de población, g) que a partir de esas premisas generales se hizo una preselección de veintiséis zonas que reunían en una primera aproximación, las condiciones predeterminadas de instalación, h) que un segundo paso descartó catorce de ellas por razón de proximidad a grandes núcleos de población, i) que las doce restantes fueron analizadas individualmente, y j) que, se concluyó estimando que la que después fue declarada de interés para la Defensa Nacional, reunía los caracteres técnicos definidos, presentaba, la menor densidad de población, con tendencia encauzada a su descenso; la mayor concentración de propiedades; la proximidad de terrenos de dominio público y el menor impacto ambiental. A partir de esos datos, hay que estimar, al menos en principio, que la solución adoptada, la elección del municipio de Anchuras, estaba ciertamente justificada, y que era todo congruente con las necesidades de la Administración y con los motivos o razones que objetivamente se habían señalado al efecto".

⁷² Creada por la Orden DEF/1846/2003, de 23 de junio.

máxime cuando la sentencia recurrida expresamente declara que es ajustada a derecho porque lo que se pretende es que la instalación militar tenga el aislamiento para su seguridad" (FJ 3).

2. Cuestiones sobre la protección ambiental de las actividades militares en relación con el Derecho internacional y el ejercicio de la soberanía

Las actividades militares pueden desarrollarse en las ZIDN y en los distintos BAES y áreas estratégicas, que ya sabemos que se sitúan en variadas ocasiones en lugares de gran importancia natural, cuya designación oficial es efecto sobre todo del Derecho de la UE y de los compromisos internacionales suscritos por España.

En este apartado expondremos algunas cuestiones relativas al disputado carácter fronterizo de algunas de estas zonas y al ejercicio de las actividades soberanas españolas, dado que la delimitación de nuestras fronteras marítimas no se ha llevado a cabo en su totalidad, por lo que pueden surgir problemas a la hora de delimitar sus efectos, teniendo en cuenta la ampliación de las aguas marítimas solicitada por España y la de los espacios protegidos⁷³ en el mar por la Red Natura 2000 y por la Directiva marco sobre la estrategia marina (DMEM)⁷⁴, cuya conservación corresponde a nuestro país, y que se ha traspuesto al ordenamiento español por la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino (LPMM)⁷⁵, que también recoge la excepción de su aplicación a la defensa y la seguridad nacional, aunque velando por el esfuerzo razonable y factible en cumplir los objetivos de la DMEM.

⁷³ Recientemente, la Orden AAA/2280/2014, de 1 de diciembre, por la que se aprueba la propuesta de inclusión en la lista de lugares de importancia comunitaria de la Red Natura 2000 de los espacios marinos ESZZ12003 Sistema de Cañones Submarinos de Avilés, ESZZ16003 Sur de Almería-Seco de los Olivos, ESZZ16005 Espacio Marino de Alborán, ESZZ16004 Espacio Marino de Illes Columbretes y ESZZ15001 Banco de la Concepción. Su Disposición adicional primera declara: Actividades de defensa y seguridad. Cuando se elaboren los instrumentos de gestión de las zonas objeto de esta orden ministerial, las actividades cuyo principal propósito sea la defensa o la seguridad quedarán excluidas de cumplir las medidas establecidas en dichos instrumentos. No obstante, el Estado se esforzará por garantizar que dichas actividades se lleven a cabo, en la medida en que ello sea razonable y factible, de un modo compatible con los objetivos de conservación.

⁷⁴ Directiva 2008/56/CE, de 17 de junio, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino. Ya que tener en cuenta la prolija regulación de las actividades en el mar, tanto de la UE como internacional, explicada con detalle en el capítulo dedicado al medio marino en Soriano García, J. E. y Brufao Curiel, P. (2011): Claves de Derecho Ambiental, vol. II, Iustel, Madrid. La DMEM no se aplica a las actividades cuyo único propósito sea la defensa o la seguridad nacional; no obstante, los Estados miembros se esforzarán por garantizar que dichas actividades se lleven a cabo, en la medida en que ello sea razonable y factible, de un modo compatible con los objetivos de la presente Directiva (art. 2.2), a lo que entendemos que es de aplicación la normativa propia militar ambiental y bajo las condiciones impuestas por la jurisprudencia que ya hemos tratado más arriba.

⁷⁵ Arana García, E. (dir.) (2012): La ordenación jurídica del medio marino en España. Estudios sobre la Ley 41/2010, de protección del medio marino, Thomson Reuters-Civitas, Madrid.

El ámbito territorial de ambas normas se aplica a las regiones, subregiones y demarcaciones marinas (art. 6 LPMM) en las que España ejerce su jurisdicción o soberanía⁷⁶, con lo cual surge la pregunta de cuál es el criterio de actuación ambiental y militar en estas zonas y sobre el resto de las aguas bajo soberanía o jurisdicción nacional⁷⁷ y las particularidades de aquellas en las que no están definidos los límites soberanos y jurisdiccionales españoles⁷⁸: En aguas canarias, donde se ha solicitado una ampliación de la plataforma continental que entra en conflicto con Portugal por las islas salvajes. La zona que va desde el cabo Espartel hasta la isla de Alborán, que incluye las islas Chafarinas, el islote de Perejil, los peñones de Vélez de la Gomera y Alhucemas y la propia isla de Alborán, debido a que se carece de un acuerdo de delimitación de las aguas marinas con el Reino de Marruecos, país que ha cerrado su costa mediterránea con líneas de base rectas, englobando territorio español, junto a la falta de delimitación de las aguas en torno a Gibraltar y su solapamiento de figuras de la Red Natura 2000, una británica y otra española⁷⁹, en las que existen indudables intereses militares⁸⁰ y espacios naturales protegidos declarados por

⁷⁶ Artículo 6. Regiones, subregiones y demarcaciones marinas: 1. A efectos de lo dispuesto en el presente Título, el medio marino español se divide en las siguientes regiones y subregiones marinas: a) Región del Atlántico Nororiental. i. Subregión del Golfo de Vizcaya y las costas Ibéricas. ii. Subregión Atlántico macaronésica de Canarias. b) Región del Mar Mediterráneo. 2. A efectos de la presente ley y para facilitar su aplicación, sobre las anteriores regiones y subregiones marinas se establecen las siguientes subdivisiones, denominadas demarcaciones marinas, que constituyen el ámbito espacial sobre el cual se desarrollará cada estrategia marina: a) Demarcación marina noratlántica: medio marino en el que España ejerce soberanía o jurisdicción comprendido entre el límite de las aguas jurisdiccionales entre España y Francia en el Golfo de Vizcaya y el límite septentrional de las aguas jurisdiccionales entre España y Portugal. b) Demarcación marina sudatlántica: medio marino en el que España ejerce soberanía o jurisdicción comprendido entre el límite de las aguas jurisdiccionales entre España y Portugal en el golfo de Cádiz y el meridiano que pasa por el cabo de Espartel. c) Demarcación marina del Estrecho y Alborán: medio marino en el que España ejerce soberanía o jurisdicción comprendido entre el meridiano que pasa por el cabo de Espartel y una línea imaginaria con orientación 128° respecto al meridiano que pasa por el cabo de Gata, y medio marino en el que España ejerce soberanía o jurisdicción en el ámbito de Ceuta, Melilla, las islas Chafarinas, el islote de Perejil, Peñones de Vélez de la Gomera y Alhucemas y la isla de Alborán. d) Demarcación marina levantino-balear: medio marino en el que España ejerce soberanía o jurisdicción comprendido entre una línea imaginaria con orientación 128° respecto al meridiano que pasa por el cabo de Gata, y el límite de las aguas jurisdiccionales entre España y Francia en el Golfo de León. e) Demarcación marina canaria: medio marino en el que España ejerce soberanía o jurisdicción en torno a las islas Canarias.

⁷⁷ Que comprende el mar territorial, la zona económica exclusiva, la plataforma continental y las zonas de protección pesquera o ecológica.

⁷⁸ Este trabajo presenta un buen esquema de la situación normativa y de la incipiente gestión marina ambiental integrada: González García, I. y Acosta Sánchez, M. A. (2013): *La difícil aplicación de la Estrategia marina europea y la protección del medio marino en la Bahía de Algeciras/Gibraltar*, Revista Electrónica de Estudios Internacionales, nº 25. Acosta Sánchez, M. A. (2014): *Hacia una cooperación hispano-marroquí en materia de medio ambiente: La aplicación de la estrategia marina europea en la ciudad de Melilla*, Revista de Estudios Regionales, nº 101.

⁷⁹ La STJUE de 23 de septiembre de 2003 reconoció que la falta de aplicación por parte de Gibraltar de una serie de Directivas ambientales de la UE "puede poner en peligro la coherencia de otras políticas comunitarias". Vid. el RD 1620/2012, de 30 de noviembre, por el que se declara Zona de Especial de Conservación el Lugar de Importancia Comunitario Estrecho Oriental y se aprueban sus correspondientes medidas de conservación, que se contraponen a la gibraltareña *Southern Waters of Gibraltar*.

⁸⁰ González García, V. L. (2006): *Estudio del régimen jurídico del Estrecho de Gibraltar*, en Del Valle Gálvez, J. A. et al (coord.): *Las dimensiones internacionales del Estrecho de Gibraltar*, Dykinson, Madrid.

Andalucía⁸¹, junto con la aprobación de la Reserva de la Biosfera Intercontinental del Mediterráneo⁸², a caballo entre España y Marruecos, que representa una verdadera oportunidad de cooperación entre los dos países.

A ello se le suma la cuestión de la falta de reconocimiento normativo indubitado y expreso de los territorios españoles norteafricanos, a excepción de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, y que, en el caso de las Chafarinas se encuentran en espacios naturales protegidos de la Red Natura 2000, recayendo su gestión prácticamente en el Ministerio de Defensa en colaboración con el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, indefinición territorial que se suma a la inexistencia de declaración española sobre su plataforma continental y zona económica exclusiva⁸³ y a la negativa a declarar un área marina protegida en torno a estas islas⁸⁴, mientras que sí existe en la isla de Alborán⁸⁵. Desde 1982, las

Verdú Baeza, J. (2008): Gibraltar, controversia y medio ambiente, Dykinson, Madrid. Verdú Baeza, J. (2014): *España en el norte de África. El caso de las islas Chafarinas*, Revista Electrónica de Estudios Internacionales, nº 27. Palau Cuevas, J. A. (2004): *Estatuto legal de los destacamentos militares de las islas y peñones de Melilla: Alhucemas, Vélez de la Gomera y Chafarinas*, Revista Española de Derecho Militar, nº 83. Verdú Baeza, J. (2014): *La controversia sobre las aguas de Gibraltar. El mito de la costa seca*, Revista Española de Derecho Internacional, vol LXVI, nº 1. Recomendamos la consulta de: Consejo de Estado (2006): Informe sobre las competencias de las distintas Administraciones territoriales y órganos de la Administración General del Estado en materia de protección de hábitats y especies marinas y de declaración y gestión de áreas marinas protegidas, Madrid. En la pág. 29 y ss. se dice por parte del máximo órgano asesor del Estado: "La inexistencia de mapas oficiales claros al respecto se debe, entre otras cosas a que la delimitación de algunas zonas no es pacífica con ninguno de los cuatro Estados vecinos contiguos: Francia, Portugal, Marruecos y, en el caso de Gibraltar, el Reino Unido. A efectos de la delimitación de las líneas de base recta, aguas interiores y mar territorial existen casos especiales derivados de los tratados internacionales celebrados con Francia en la Bahía de Higer (Bidasoa) y con Portugal en los ríos Miño y Guadiana. En la Bahía de Higer no hay líneas de base recta, ni, por tanto, aguas interiores y la pesca está sujeta al Convenio de 14 de julio de 1959 (BOE de 2 de febrero de 1965), en virtud del cual la Armada, a través del Comandante Naval de San Sebastián, tiene todas las competencias, suponiendo una excepción a las que normalmente ostenta en el resto del territorio nacional que se examinan más adelante. Lo mismo sucede en los ríos Miño y Guadiana (Comandancias de Tuy y de Ayamonte) en virtud del Tratado de Límites entre España y Portugal de 1864. En cualquier caso, tanto las fronteras marítimas con Portugal (en el norte, en el sur y las aguas próximas a Canarias), como las fronteras con Francia (en el este y en el oeste) con Marruecos y con el Reino Unido (en Gibraltar) siguen sin estar delimitadas existiendo numerosas posiciones unilaterales derivadas de las relaciones bilaterales históricas con los cuatro países".

⁸¹ Como el Parque Natural de los Alcornocales, el Parque Natural del Estrecho y el Paraje Natural de las Marismas del río Palmones.

⁸² Verdú Baeza, J. (2012): *El medio ambiente como instrumento de cooperación transfronteriza: La Reserva de la Biosfera Intercontinental del Mediterráneo entre Andalucía y Marruecos*, Anuario Español de Derecho Internacional, nº 28.

⁸³ Verdú Baeza, J. (2014): op. cit., pág. 17.

⁸⁴ En desarrollo del RD 1599/2011, de 4 de noviembre, por el que se establecen los criterios de integración de los espacios marinos protegidos en la Red de Áreas Marinas Protegidas de España.

⁸⁵ Resolución de 2 de julio de 2013, de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, por la que se integran en la Red de Áreas Marinas Protegidas de España las reservas marinas de interés pesquero de competencia estatal (BOE de 11 de julio de 2013). Además ha sido declarado Paraje natural por la Junta de Andalucía. Vid: Franco García, M.A. (2013): El Ministerio de Defensa y su competencia sobre asuntos marítimos, Universidad de la Coruña. En esta tesis doctoral se dice: "El Real Decreto 1620/2012, de 30 de noviembre, por el que se declara Zona Especial de Conservación el Lugar de Importancia Comunitaria ES6120032 Estrecho Oriental de la región biogeográfica mediterránea de la

islas Chafarinas son Refugio Nacional de Caza⁸⁶, una primigenia figura que puede considerarse de protección ambiental, siendo en la actualidad Zona de Especial Protección para las Aves y encontrándose gestionada a estos efectos por el Organismo Autónomo de Parques Nacionales. En puridad, por tanto, han de cumplirse las exigencias de resultado en cuanto a la conservación de las especies recogidas en la normativa europea y que allí habitan, de acuerdo con la jurisprudencia del TJUE. Acerca de la protección de sus zonas adyacentes, la guarnición tienen la orden de la expulsión de las personas y embarcaciones que sin autorización se encuentren a menos de 500 m de los destacamentos o penetren en las aguas que las rodean, medida que parece que no encuentra apoyo legal claro al equiparar zona de seguridad con mar territorial, sin que se hayan declarado estas islas como ZIDN ni se haya establecido mar territorial de acuerdo con la Ley 10/1977, de 4 de enero, sobre mar territorial, aplicando una interpretación extensiva del Reglamento de ZIDN de acuerdo con los decretos de 1933 y 1936 de Costas y Fronteras⁸⁷. Esta cuestión resulta de importancia ante la salvaguarda de los valores ambientales del perímetro insular y la protección especialmente del hábitat marino.

Otra cuestión de interés descansa en la gestión del control pesquero en los tramos internacionales de los ríos Miño y Bidasoa⁸⁸, que por lo que le

Red Natura 2000 y se aprueban sus correspondientes medidas de conservación, comprende la zona este de la bahía de Algeciras y se extiende hasta el mar de Alborán, alcanzando su límite exterior una amplitud máxima de 7,4 millas náuticas, aunque sigue la concepción tradicional consistente en excluir a las actividades llevadas a cabo por las FAS de la aplicación relativa a los instrumentos normativos protectores del medio marino, ha introducido la matización de que las actividades que quedan fuera de los objetivos de la norma son aquéllas cuyo único propósito sea la Defensa nacional, luego entonces, según nuestra opinión, en todos los supuestos en que el propósito no sea el mencionado (por ejemplo, en los casos de colaboración en la vigilancia pesquera), o no sea el único, las FAS han de sujetar sus actividades a las medidas protectoras del Real Decreto", (pág. 157).

⁸⁶ RD 1115/1982, de 17 de abril, que prohibía terminantemente toda actividad cinegética y enumeraba algunas especies de interés como la foca monje, el halcón de Eleonor, el halcón peregrino o la gaviota de Audouin. salvo una breve mención a la instalación de condensadores de agua y a una planta fotovoltaica, no hemos encontrado citadas actuaciones ambientales propias del Ministerio de Defensa respecto de estas islas.

⁸⁷ Palau Cuevas, J. A. (2004), ob. cit., pág. 258.

⁸⁸ Curiosamente no rige el mismo sistema en la desembocadura del Guadiana, a cargo de la Ayudantía Naval de Ayamonte. Recomendamos la lectura del estudio del Comandante Auditor Franco García, M A. (2014): *Cuestiones administrativas en torno a la regulación de los tramos internacionales de los ríos Miño y Bidasoa*, Revista Aranzadi Doctrinal, nº 10. Este autor analiza la colisión competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en pesca en aguas interiores y la precariedad del régimen sancionador, concluyendo su estudio de este modo: "La pervivencia al momento presente, de los instrumentos internacionales reguladores de las infracciones y sanciones en materia de pesca, en los tramos internacionales de los ríos Miño y Bidasoa, no encuentra un adecuado encaje en el orden constitucional de distribución de competencias, pues parece que han de ser las Comunidades autónomas respectivas, las llamadas a efectuar la regulación integral del régimen sancionador de las infracciones pesqueras cometidas en aquéllos espacios. En efecto, la característica de constituir aguas interiores los lugares fronterizos ocupados por las desembocaduras de ambos ríos, ha de prevalecer sobre la cuestión de su aparente conexión internacional, y no debiera desconocerse en los instrumentos internacionales reguladores de la materia, en definitiva por el Estado, que las Comunidades Autónomas de Galicia y del País Vasco, ostentan competencias tanto materiales como instrumentales, en aguas interiores. Representa un índice del anacrónico régimen jurídico existente, el propio contenido de los preceptos que aparece recogido en los respectivos convenios suscritos por España, con Francia y Portugal, los cuáles, se caracterizan tanto por su falta de concreción en la descripción de ilícitos y

corresponde a España, la función de control pesquero se encomienda a la Armada como excepción a la norma general de la competencia autonómica en aguas marítimas interiores y en aguas continentales, algo que ha sido considerado como anacrónico y obsoleto, a lo que nada obsta a que sus riberas en la parte española hayan sido declaradas protegidas. En todo caso, lo que a continuación se expone muestra un ejemplo de coordinación administrativa internacional digno de resaltar.

Tanto la Comandancia Naval del Miño⁸⁹ como la Comandancia Naval de San Sebastián a través de la Ayudantía del Bidasoa, se encargan de la policía pesquera de ambas zonas, severamente castigadas por el furtivismo y de gran interés biológico, pues son el hábitat de especies ícticas migradoras con poblaciones muy mermadas como el salmón atlántico⁹⁰, el sábalo, la lamprea y la anguila⁹¹, además de la propia relevancia ambiental de la zona estuarina de ambos ríos, protegida por la Directiva de Aves y de Hábitats⁹².

En el caso del Miño, la policía pesquera se regula por el Canje de Notas de 1 de septiembre de 2004 y 6 de septiembre de 2005, constitutivo del Acuerdo entre el Reino de España y la República portuguesa por el que se establece el Reglamento de pesca en el Tramo Internacional del Miño⁹³, cuya Comisión Permanente Internacional aprueba cada temporada⁹⁴ las características técnicas de la pesca profesional y recreativa y la intervención administrativa de la Armada, que recae sobre los ciudadanos españoles solamente.

La gestión hispanofrancesa del Bidasoa se regula por el Convenio de 14 de julio de 1959 relativo a la pesca en el tramo final de este cauce y la bahía

sanciones, como por su inclusión de referencias que resultan de dudosa constitucionalidad. A lo expuesto, se une el hecho de que la competencia sancionadora se atribuye a los Comandantes Navales, que son órganos encuadrados en un Departamento de la Administración General del Estado, el Ministerio de Defensa, entre cuyas funciones no parece hallarse, en el contexto jurídico-político actual, la del ejercicio de competencias sancionadoras en materia de pesca".

⁸⁹ Creada por la Orden del Ministro de Defensa 41/1989, de 26 de abril de 1989.

⁹⁰ Del que es parte la UE: La Decisión 82/886/CEE, la Comunidad Europea aprobó el Convenio para la Conservación del Salmón en el Atlántico Norte, que estableció la Organización para la Conservación del Salmón del Atlántico Norte (NASCO). La anomalía competencial se muestra también en el caso de que la pesca con red de salmón atlántico, con muy mermadas poblaciones como decimos, esté prohibida en toda Galicia y España desde 1942 menos en el estuario del Miño, un reducido espacio que le resta de hábitat a esta y otras especies migradoras en la cuenca del gran río gallego.

⁹¹ Especie "en peligro crítico" y sometida a planes de gestión y vedas, según el Reglamento de la UE 1100/2007, de 18 de septiembre de 2007. Esta especie no se puede exportar desde la UE ni importar desde el año 2010.

⁹² Decreto 37/2014, de 27 de marzo, por el que se declaran zonas especiales de conservación los lugares de importancia comunitaria de Galicia y se aprueba el plan director de la Red Natura 2000 de Galicia. Decreto 356/2013, de 4 de junio, por el que se designa la Zona Especial de Conservación Txingudi-Bidasoa y se aprueban sus medidas de conservación y las de la Zona de Especial Protección para las Aves Txingudi.

⁹³ BOE de 12 de junio de 2008.

⁹⁴ Tallas, artes, vedas y zonas permitidas y excluidas publicadas por el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación en el BOP de Pontevedra. El último año se publicó en el nº 154 de 12 de agosto de 2014.

de Higuera⁹⁵, cuya ejecución corresponde a la Marina, de acuerdo con lo propuesto por la Comisión Técnica Mixta del Bidasoa⁹⁶, perteneciente a la Comisión Internacional de los Pirineos. En dicha comisión técnica intervienen los Comandantes de las Estaciones Navales española y francesa del Bidasoa, que asumen, por turno, la presidencia de la comisión: el Comandante español los años pares, y el Comandante francés, los años impares⁹⁷. Su trabajo es de importancia frente al reto de la calidad general de la cuenca, sobre todo teniendo en cuenta los esfuerzos del Gobierno de Navarra y la Confederación Hidrográfica del Cantábrico en aras de la recuperación de la conectividad de los tramos fluviales del Bidasoa, la mejora de las poblaciones de peces migradores y la recuperación de su calidad ambiental, desde el punto de vista del correcto ejercicio de la pesca en la zona internacional.

3. Conclusiones

Tratadas ya las líneas generales y el análisis específico de la gestión ambiental relacionadas con la Defensa, observamos que la excepción a la aplicación general del Derecho Ambiental y de la Biodiversidad en el campo de las actividades e intereses militares no supone eludir la consecución de fin alguno de estas características. Todo lo contrario, el ejercicio pleno de la soberanía y la salvaguarda de los intereses estratégicos no han de considerar un obstáculo o una merma de sus posibilidades el debido respeto ambiental y la mejora de los territorios en los que nuestras Fuerzas Armadas se desenvuelven, que en definitiva son parte del territorio nacional y testigo de la actuación de los poderes públicos, sino una oportunidad de mejora en su devenir diario.

Dado el actual reparto de competencias en un país descentralizado como el nuestro, el ejercicio de las funciones ambientales tanto del Ministerio de Defensa como de quienes ostentan las competencias de desarrollo y ejecución en estas materias, comunidades autónomas y ayuntamientos, supone un esfuerzo suplementario para su respeto mutuo y un reto para la lealtad institucional que han de presidir toda actuación pública, como han reconocido distintos Tribunales, máxime cuando se trata del respeto del Derecho de la UE y de los compromisos internacionales asumidos por el Reino de España, todo ello en un marco de restricciones presupuestarias de gran calado.

De esta manera, las BAES y las ZIDN han de mejorar progresivamente, de la mano de la aplicación concienzuda de los sistemas de gestión ambiental y

⁹⁵ Que entró en vigor el 1 de enero de 1965 gracias al Instrumento de ratificación publicado en el BOE de 2 de febrero de 1965. Modificado en el año 2013 en cuanto a los horarios de pesca, la captura del salmón y el régimen sancionador por un Canje de Notas entre el Reino de España y la República Francesa (BOE de 18 de febrero de 2013).

⁹⁶ Creada por un Protocolo de 14 de diciembre de 1978.

⁹⁷ Junto con una representación consular y de los Ministerios competentes en Fomento, Pesca y medio Ambiente. Asimismo, puede participar solo con voz los representantes municipales de las localidades objeto del Convenio y puede convocarse a los expertos que se estime oportuno.

de la elección de las alternativas disponibles, con el fin de que el impacto ambiental disminuya a la vez que aumenta la restauración ambiental de aquellas áreas naturales donde existan instalaciones militares. Para ello, se han de seguir las pautas marcadas por la mejor técnica disponible, los avances científicos y la participación de la sociedad civil, teniendo en cuenta siempre la función principal de los tres Ejércitos en la Defensa nacional.

Junto a las cuestiones ambientales específicas, los mismos principios de actuación se predicán de las áreas fronterizas y de interés estratégico de nuestro país. A pesar de la indefinición de parte de nuestros límites marítimos y de su propuesta de modificación, existen oportunidades para la mejora de la actuación ambiental y para elevar el grado de la calidad de las zonas fronterizas al cuidado del Ministerio de Defensa, que se han intentado exponer en detalle en este trabajo.

Bibliografía

Acosta Sánchez, M. A. (2014): *Hacia una cooperación hispano-marroquí en materia de medio ambiente: La aplicación de la estrategia marina europea en la ciudad de Melilla*, Revista de Estudios Regionales, nº 101.

Agudo González, J. y Montiel Molina, C. (2010): Nuevo enfoque en la defensa contra los incendios forestales en España, Dykinson, Madrid.

Arana García. E. (dir.) (2012): La ordenación jurídica del medio marino en España. Estudios sobre la Ley 41/2010, de protección del medio marino, Thomson Reuters-Civitas, Madrid.

Azqueta, D. et al (2013): El impacto económico y ambiental de un campo de tiro: El caso del campo de adiestramiento y maniobras de El Teleno, Universidad de Alcalá de Henares.

Blanquer Criado, D. V. (2009): *Bienes militares*, en González García, J.V. (coord.): Derecho de los bienes públicos, Tirant lo Blanch, Valencia.

Brandis, D. et al. (2005): *La reconversión del espacio militar en Madrid: su reutilización en los últimos veinticinco años*, Ciudad y Territorio, XXXVIII (144).

Checa González, C. (1998): *La difícil determinación de qué se deba entender por bienes inmuebles "directamente afectos" a la defensa nacional, seguridad ciudadana y a los servicios educativos y penitenciarios para concretar la exención establecida a estos fines en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles*, Boletín Aranzadi Fiscal, nº 8.

Comisión Europea (2005): *Life, Nature 2000 and the military*, Bruselas.

Consejo de Estado (2006): Informe sobre las competencias de las distintas Administraciones territoriales y órganos de la Administración General del Estado en materia de protección de hábitats y especies marinas y de declaración y gestión de áreas marinas protegidas, Madrid.

Fernández de Tejada, A. et al. (2008): *La Red Natura 2000 en el Ministerio de Defensa*, Ministerio de Defensa, Madrid.

Fernández-Piñeyro, E. (1995): Régimen jurídico de bienes inmuebles militares, Marcial-Pons y Ministerio de Defensa, Madrid.

Franco García, M.A. (2013): El Ministerio de Defensa y su competencia sobre asuntos marítimos, Universidad de la Coruña.

Franco García, M A. (2014): *Cuestiones administrativas en torno a la regulación de los tramos internacionales de los ríos Miño y Bidasoa*, Revista Aranzadi Doctrinal, nº 10

Franco García, M. A. (2014): *La contaminación acústica submarina. Especial referencia al impacto sobre los cetáceos producido por los sonares de los buques de guerra*, Actualidad Jurídica Ambiental, nº 3.

García-Moreno Rodríguez, F. (2003): *Instrumentos de planificación territorial y urbanística versus zonas afectas a la Defensa nacional: Regulación y problemática jurídica*, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, nº 203.

García Ureta, A. (2012): *Áreas destinadas a la Defensa, protección de la biodiversidad e incidencia del Derecho de la Unión Europea sobre las competencias atribuidas en la Constitución: Reflexiones a la luz de la STC 82/2012 (Parque Natural de las Bardenas Reales)*, Revista Española de Derecho Administrativo, nº 155.

García Valderrey, M.A. (2007): *Los bienes afectados a la Defensa nacional en la nueva Ley del Suelo (1)*, Práctica Urbanística, nº 65.

García Valderrey, M.A. (2007): *Los bienes afectados a la Defensa nacional en la nueva Ley del Suelo (2)*, Práctica Urbanística, nº 66.

González García, I. y Acosta Sánchez, M. A. (2013): *La difícil aplicación de la Estrategia marina europea y la protección del medio marino en la Bahía de Algeciras/Gibraltar*, Revista Electrónica de Estudios Internacionales, nº 25.

González García, V. L. (2006): *Estudio del régimen jurídico del Estrecho de Gibraltar*, en Del Valle Gálvez, J. A. et al. (coord.): *Las dimensiones internacionales del Estrecho de Gibraltar*, Dykinson, Madrid.

González García, J.V. (2013): *Régimen general de enajenación de los bienes inmuebles patrimonio del Estado*, CEF Legal Revista Práctica de Derecho, nº 153.

Guerreo Jiménez, J. L. (2013): *La Unidad Militar de Emergencias, España ante las emergencias y catástrofes. Las Fuerzas Armadas en colaboración con las autoridades civiles*, Cuadernos de Estrategia nº 165, Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Martí Martí, J. (2008): *La defensa contra la contaminación acústica y otras inmisiones*, Bosch, Barcelona.

Mayol, J. (2014): *Actividades militares y conservación*, Quercus, nº 343.

Ministerio de Defensa (2009): *Memoria de responsabilidad social de Defensa*, Madrid.

Ministerio de Defensa (2010): *Memoria de responsabilidad social de Defensa*, Madrid.

Ministerio de Defensa (2010): *Iniciativas medioambientales de Defensa 2010-2011*, Madrid.

Nogueira López, A. (2000): *Ecoauditorías, intervención pública ambiental y autocontrol empresarial*, Marcial Pons, Madrid.

Osma Velasco, J.R: (2006): *Fundamentos de la responsabilidad social corporativa y su aplicación ambiental*, Dykinson, Madrid.

Palau Cuevas, J. A. (2004): *Estatuto legal de los destacamentos militares de las islas y peñones de Melilla: Alhucemas, Vélez de la Gomera y Chafarinas*, Revista Española de Derecho Militar, nº 83.

Pernas García, J. J. (2014): *La dimensión ambiental en la normativa de contratos del sector público*, en Fernández y Acevedo, R. et al (coords.): *La contratación pública a debate*, Civitas, Madrid.

Pons González, M. y del Arco Torres, M. (2007): El código técnico de la edificación, Comares, Albolote.

Sainz Moreno, F. (1976): Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa, Civitas, Madrid.

Soriano García, J. E. y Brufao Curiel, P. (2010, 2011 y 2013): Claves de Derecho Ambiental, III vols., Iustel, Madrid.

Tarilonte, E. (2010): *Plan de ahorro energético*, Revista Española de Defensa, nº 261.

VV. AA. (2003): Medio ambiente y Defensa, Monografías de Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, nº 62, Madrid.

VV. AA. (2006): Espacios naturales del Ministerio de Defensa, Ministerio de Defensa, Madrid.

VV. AA. (2007): *Fuerzas Armadas y medio ambiente*, Revista Española de Defensa, suplemento del nº 226.

VV. AA. (2008): Las Fuerzas Armadas y la legislación tributaria, Monografías del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Documentos de Seguridad y Defensa nº 22, Madrid.

Verdú Baeza, J. (2008): Gibraltar, controversia y medio ambiente, Dykinson, Madrid.

Verdú Baeza, J. (2012): *El medio ambiente como instrumento de cooperación transfronteriza: La Reserva de la Biosfera Intercontinental del Mediterráneo entre Andalucía y Marruecos*, Anuario Español de Derecho Internacional, nº 28.

Verdú Baeza, J. (2014): *España en el norte de África. El caso de las islas Chafarinas*, Revista Electrónica de Estudios Internacionales, nº 27.

Verdú Baeza, J. (2014): *La controversia sobre las aguas de Gibraltar. El mito de la costa seca*, Revista Española de Derecho Internacional, vol LXVI, nº 1.