

Fórmulas de conservación del patrimonio natural en terrenos militares

Conservation formulas for natural heritage on military lands

José Luis Durán Sánchez¹

¹ Universidad Católica San Antonio (UCAM), España

jlduran@ucam.edu

RESUMEN. Partiendo de la configuración legal del medio ambiente y de la defensa del Estado, tanto en Argentina como en España, se abordan las soluciones administrativas adoptadas en ambos países para resolver el conflicto entre estos dos bienes jurídicos acreedores de protección cuando concurren sobre un mismo territorio.

Se realiza un análisis comparado de las soluciones española y argentina y su relación con las figuras de protección existentes en cada país. Finalmente, se formulan conclusiones sobre las ventajas e inconvenientes de ambos modelos encaminados a ofrecer alternativas para la conservación del capital natural y la ordenación de los diferentes usos concurrentes.

ABSTRACT. Starting from the legal configuration of the environment and the defense of the State, both in Argentina and in Spain, the administrative solutions adopted in both countries to resolve the conflict between these two legal assets deserving protection when they coincide in the same territory are addressed.

A comparative analysis is made of the Spanish and Argentine solutions and their relationship with the existing protection mechanisms in each country. Finally, conclusions are drawn on the advantages and disadvantages of both models, with a view to offering alternatives for the conservation of natural capital and the management of the different competing uses.

PALABRAS CLAVE: Patrimonio natural, Defensa, Derecho, Compatibilidad, Terrenos militares.

KEYWORDS: Natural heritage, Defence, Law, Compatibility, Military land.

1. Introducción

La preocupación por las cuestiones ambientales ha cobrado en las últimas décadas una importancia creciente en el ámbito internacional, tanto desde un punto de vista político como académico (Caldwell, 1996; Bodansky y Van Asselt, 2024). Como consecuencia de ello, la legislación de los Estados ha ido estableciendo un creciente número de normas con consideraciones ambientales. Esta influencia no se limita a los ámbitos normativos tradicionalmente considerados como propiamente ambientales, sino que ha alcanzado de un modo transversal a las normativas de los más diversos sectores, tendiendo a reforzarse esta tendencia (Sosa-Nunez, 2016). El ámbito de la seguridad y la defensa también se ha visto alcanzado por este nuevo paradigma en el que la conservación del entorno se incluye como un objetivo más a alcanzar dentro de su hacer cotidiano.

Al margen de la importancia estratégica que pueda tener para la seguridad la conservación de la biodiversidad y de los servicios de los que nos proveen los ecosistemas (León Garrido, 2016) hay un espacio muy concreto en el que las finalidades de conservación de la biodiversidad y las necesidades de la seguridad y defensa entran frecuentemente en conflicto: los terrenos militares en los que concurren, además de las finalidades propias de la defensa, otros bienes jurídicos como son el patrimonio natural y la biodiversidad.

El presente trabajo trata de abordar soluciones para este conflicto entre bienes jurídicos con el fin de brindar alternativas que hagan posible compatibilizar los usos militares de estos espacios con los objetivos de conservación del patrimonio natural, la biodiversidad y los servicios de los que nos proveen los ecosistemas.

El trabajo se estructura comenzando por el análisis del caso español para, posteriormente, analizar el modelo argentino. Se analizan algunos estudios de casos concretos para terminar formulando conclusiones y realizando nuevas propuestas.

2. El difícil equilibrio entre medio ambiente y defensa: revisión de la literatura

A nivel doctrinal, la defensa nacional y la conservación del medio ambiente, aisladamente considerados, han sido objeto de numerosos estudios académicos tanto en España como en Argentina.

En España, la literatura científica sobre la definición del derecho al medio ambiente es muy copiosa, pudiendo citarse a título meramente ejemplificativo los trabajos de López Ramón sobre su dimensión constitucional (López Ramón, 2015) así como otros más ajustados al objeto de nuestro estudio (García Ureta, 2012), habiéndose abordado en numerosos estudios el régimen jurídico de los espacios naturales protegidos (Tolón y Lastra, 2008). Estos y otros muchos trabajos permiten comenzar el análisis partiendo de la definición del alcance y objetivos de la normativa ambiental española.

En el ámbito de la defensa, cabe citar en España los trabajos sobre su configuración normativa como un derecho-deber cuyo alcance ha sido objeto de variados estudios doctrinales (Pérez Sola, 2017; Flores Giménez, 2020) y las nuevas funciones derivadas de su evolución en la democracia (López Ramón, 2007).

En el ámbito de la definición del derecho al medio ambiente en Argentina, se ha analizado su configuración constitucional (Nonna, 2017; Arlettaz, 2023), existiendo trabajos de análisis de su configuración con carácter general (Pinto y Andino, 2016), así como sobre el reparto de competencias entre administraciones territoriales (Esain, 2004, López Alfonsín y Bucetto, 2022). Estos trabajos son básicos, en cuanto presupuesto para el análisis de su concurrencia con las competencias en materia de defensa, y constituyen una muestra de una copiosa literatura científica sobre la materia.

La literatura jurídica argentina también aborda la definición constitucional de la defensa (Tripolone, 2019) así como los lineamientos políticos (Ugarte, 2018).

Sin embargo, el estudio de la relación entre medio ambiente y defensa o el deslinde de sus respectivos límites no ha sido muy estudiado hasta la fecha. En esta relación dialéctica, cobra particular importancia el



concepto de desarrollo sostenible en cuanto modulador de todas las actividades públicas. En relación con el alcance del concepto de desarrollo sostenible, destacan los trabajos que, desde diversos campos, han contribuido a la definición del concepto (Costanza y Daly, 1992; Parris y Kates, 2003; Jabareen, 2008).

En el ámbito español, destaca el trabajo de Franco García sobre los espacios naturales protegidos y la defensa Nacional (Franco García, 2015). En el mismo se analizan las distintas competencias concurrentes y su prevalencia a la luz de la jurisprudencia, abogando por la armonización de los Intereses concurrentes.

De una manera más específica, García Ureta aborda la cuestión de las áreas destinadas a la defensa, la protección de la biodiversidad e la incidencia del Derecho de la Unión Europea sobre las competencias atribuidas en la Constitución incluyendo el estudio del caso del Parque Natural de las Bardenas Reales a la luz de la STC 82/2012 (García Ureta, 2012). En relación con el concreto caso del campo de tiro de Teleno, su utilización militar y los planteamientos ambientales del Ministerio de Defensa han sido cuestionados (Alonso-González y Macías Vázquez, 2014).

Desde una perspectiva amplia del medio ambiente, también debe destacarse la publicación del Centro Superior de Estudios sobre la Defensa Nacional sobre Fuerzas Armadas y medio ambiente (Ceballos Escalera et al., 2007) en la que se abordan también cuestiones relativas a la conservación del patrimonio natural en espacios militares.

En el ámbito Argentino cabe citar el trabajo sobre política exterior y medio ambiente en Argentina en el que se aborda la influencia de los actores subnacionales y no estatales en la toma de decisiones (Bueno, 2010) y donde, entre otras cuestiones, se analizan las competencias concurrentes en la materia. Igualmente se apunta a la dimensión ambiental de la defensa en otros trabajos sobre la defensa nacional contemporánea (Spota, 2018; Sain, 2002).

A la vista de lo expuesto, resulta pertinente ahondar en el estudio de la materia mediante el análisis de la nueva normativa aprobada y de las resoluciones judiciales recaídas con posterioridad con el fin de obtener conclusiones sobre la compatibilidad de ambas actividades administrativas sobre unos mismos espacios.

3. Metodología

El estudio de la materia propuesta se realiza sobre la base del ya expuesto estudio de la literatura científica, al que se añade el análisis de las fuentes normativas con especial atención a las más recientes disposiciones aprobadas en la materia en los dos ámbitos geográficos analizados.

Por otro lado, también se ha considerado oportuno analizar casos concretos de cara a obtener nuevas evidencias sobre las condiciones y efectos del desenvolvimiento de la actividad de defensa en terrenos ambientalmente valiosos y disponer de nuevos elementos de juicio sobre la compatibilidad de usos de defensa y de conservación de la naturaleza en espacios militares. De ahí que se haya optado por analizar más pormenorizadamente y a título meramente ejemplificativo y sin ánimo de exhaustividad, el régimen de algunos espacios que se han considerado de alto valor indiciario en la búsqueda de conclusiones. Para ello, también se ha completado el análisis documental con la visita de campo a algunos de los espacios naturales colindantes con los analizados tanto en España como en Argentina.

De igual modo, el análisis jurisprudencial de algunas de las resoluciones más relevantes respecto de la materia, completan los medios metodológicos empleados. Sobre esta base, se configuran las conclusiones con un método inductivo-deductivo aplicado a los contenidos previamente expuestos en el trabajo.

4. Resultados

4.1. Configuración jurídica del medio ambiente y de la defensa como derechos-deberes en Argentina y España

El derecho al medio ambiente se configura constitucionalmente en España como un derecho-deber (Pérez Sola, 2017) anclado en su configuración dual por el artículo 45 de la Constitución Española. Idéntica naturaleza jurídica tiene la defensa de España, configurada asimismo por el artículo 30 de la Constitución como un derecho-deber (Flores Giménez, 2020).

Por otro lado, partiendo de la configuración del derecho al ambiente (Pinto y Andino, 2016) que, a partir de 1994, realiza la Constitución Argentina, comprobamos cómo el mismo se define como un derecho-deber (Gómez di Lorenzo, 2016) de una manera análoga a lo que sucede en España. De modo paralelo, la defensa nacional también es objeto de atención prioritaria por el constituyente en cuanto vinculada a la preservación de los intereses vitales de Argentina (Spota, 2018). La norma constituyente establece que todo ciudadano argentino está obligado a armarse en defensa de la Patria (art.21) y su reconocimiento como derecho-deber se contiene expresamente en la Ley N°23.554 de Defensa Nacional (art.6). De esta forma, tanto la conservación de medio ambiente como la defensa nacional en Argentina se configuran normativamente como un derecho y al tiempo como un deber de una manera análoga a lo que sucede en el ordenamiento jurídico español.

Nos encontramos, por tanto, frente a dos deberes constitucionales que son simultáneamente bienes jurídicos acreedores de protección jurídica en cuanto son configurados también normativamente como derechos.

Si bien la protección del medio ambiente y de la defensa del territorio constituyen finalidades claras del Estado y carecen de complejidad si ambos bienes se consideran de una manera aislada, cuando ambos concurren en un mismo espacio, pueden entrar en conflicto. Esta colisión, necesariamente debe ser solucionada en términos jurídicos, estableciendo reglas para compatibilizar ambos usos y, cuando esto último no resulte posible, fijando un orden de prelación que permita priorizar el interés superior en cada caso.

En España, el Tribunal Supremo ha reconocido la prevalencia del interés relativo a la Defensa Nacional, y así, en la ilustrativa sentencia de la Sala Tercera de 23 de enero de 2002, relativa a la declaración como zona de interés para de Defensa Nacional del Parque Natural de las Bardenas Reales (Navarra), se expresó que “los intereses de la Defensa Nacional, cuya determinación es competencia exclusiva del Estado, han de prevalecer sobre la inclusión o exclusión como Parque Natural de la zona aludida” (FJ 2).

En el ámbito competencial, los tribunales españoles han descartado que pueda llegar a producirse la prohibición de los usos militares, a través de normas dictadas por otras Administraciones públicas distintas a la General del Estado (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco -Sala de lo Contencioso-Administrativo-, de 16 de marzo de 2001, ya que las Comunidades Autónomas no ostentan ningún tipo de competencia sobre el ámbito de la Defensa Nacional (sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 7 de marzo de 2018, de 8 de noviembre de 2012 (recurso de casación n° 702/2010) y de 19 de septiembre de 2014 (recurso de casación n° 1629/2012). En esta misma línea se pronuncia el Auto del Tribunal Constitucional de 18 de septiembre de 2001, al señalar que “los intereses generales vinculados a la Defensa Nacional se encuentran comprendidos entre aquéllos que pueden conllevar el enervamiento de los específicamente medioambientales cuando los perjuicios que pudieran generarse fueren notorios, ciertos y de presente, en su alcance o intensidad” (FJ 4).

Sin embargo, parece que la solución más adecuada en los casos de concurrencia competencial ha de encontrarse en las fórmulas de colaboración y concertación, tal y como se apunta en la sentencia del Tribunal Constitucional 154/2014 (FJ 7, y en idéntico sentido, la STC 82/2012, FJ 3).

Desde una perspectiva administrativa, el problema se puede concretar en la existencia de bienes demaniales o asignados exclusivamente al uso y administración militar en los que, junto con altos valores



naturales, coexiste un relevante valor para la Defensa del Estado -en cuanto estos espacios sirven como campos de tiro o campos de maniobras para las Fuerzas Armadas- y plantea la necesidad jurídico-administrativa de tratar de armonizar ambos intereses concurrentes en un mismo espacio. Dicha armonización únicamente podrá realizarse estableciendo relaciones de compatibilidad o de prevalencia entre uno y otro, cuestión que, inevitablemente, deberá ser concretada según las circunstancias de cada supuesto.

Desde un punto de vista meramente patrimonial, en el caso español, estos espacios tienen la naturaleza de bienes demaniales en cuanto afectados a la Defensa. No obstante, también cabe hablar de una demanialidad concurrente de carácter ambiental y en algunos casos, de un régimen especial de protección sectorial derivada de la protección de dichos espacios a través de figuras como puede ser la Red Ecológica Europea Natura 2000.

Por lo que hace al caso argentino, sin entrar en cuál sea el contenido esencial de la misión constitucional de sus Fuerzas Armadas, que desbordaría los objetivos de este trabajo, lo cierto es que, el marco normativo constitucional ha permitido que, dentro de las funciones propias de las Fuerzas Armadas, haya ido teniendo progresiva acogida la conservación del medio ambiente, como se ha llegado a declarar expresamente desde el Ejecutivo, señalando el propio Presidente Macri la conservación del medio ambiente como una de las misiones de las Fuerzas Armadas de Argentina. (Vid. Cumplir con la palabra empeñada | El Litoral).

4.2. Valores naturales en terrenos militares en España. Relación con otras figuras de protección ambiental

4.2.1. Política de defensa de la naturaleza como parte de la política de Defensa en España

Como hemos visto, la norma constitucional proyecta la obligación de conservación del entorno no sólo sobre los poderes públicos sino sobre “todos” sin excepción. El Capítulo III del Título I de la Constitución española dedica su artículo 45 al medio ambiente, estableciendo que todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, así como el deber de conservarlo, haciendo, por lo tanto, ese deber de conservación extensivo a “todos”. No obstante, no cabe desconocer que los poderes públicos tienen un deber cualificado de contribuir a esta conservación. Concretamente, del artículo 53.3 del texto constituyente cabe concluir que su reconocimiento, respeto y protección informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos.

Dentro de la actuación de los poderes públicos, uno de los sectores administrativos en el que las políticas transversales en materia de medio ambiente han encontrado acogida ha sido en el ámbito de las Fuerzas Armadas y la política de defensa.

Hitos como la Directiva 107/1997, de 2 de junio, del Ministerio de Defensa sobre protección del Medio Ambiente en el ámbito del departamento sentaron las bases para el desarrollo de una actuación en materia ambiental de carácter completo y sistemático dentro de las Fuerzas Armadas.

La política ambiental que se instaura por la Directiva se va a fundamentar en una idea matizada del desarrollo sostenible. De esta forma, se establece como punto de partida la idea de un modelo de desarrollo que permita satisfacer las necesidades del presente sin impedir que las generaciones futuras puedan, a su vez, satisfacer sus propias necesidades. No obstante, este principio es, como señalábamos anteriormente, condicionado por un interés sectorial prevalente: el de cumplir con la misión propia de las Fuerzas Armadas. De esta forma, se adopta el criterio de desarrollo sostenible en cuanto sea compatible con la misión primordial de las Fuerzas Armadas estableciendo de esta forma para el ámbito de la Defensa un orden de prelación entre los bienes jurídicos protegidos en el que la Defensa ocupa el lugar preeminente.

En cuanto a los objetivos ambientales de la Directiva 107/1997, de 2 de junio, -continuados y desarrollados

por la Instrucción 30/1998, de 3 de febrero, del Secretario de Estado de la Defensa- se dirigen a los objetivos establecidos por la legislación sectorial en materia de conservación y protección de la Naturaleza. Por tanto, un primer objetivo de carácter abstencionista que busca condicionar el obrar militar a la conservación y protección de la naturaleza. Pero la Directiva no se detiene ahí, sino que llega más allá, estableciendo que “cuando sea posible” también será un objetivo la recuperación de las condiciones medioambientales. Este último objetivo supone ya no sólo una actitud meramente pasiva para compatibilizar la acción militar y la conservación, sino que abre la actuación de las Fuerzas Armadas a un hacer positivo comprometido con la recuperación de la naturaleza como fin en sí mismo.

Desde el punto de vista de la organización administrativa, la Directiva 107/1997 crea la Comisión Asesora de Medio Ambiente para realizar estudios y elevar propuestas en esta materia y se acuerda implantar un Sistema de Gestión Medioambiental basado en los principios de la ISO 14000. En consonancia con esta Directiva cabe citar también la Instrucción 30/1998, de 3 de febrero, del Secretario de Estado de la Defensa y desarrollos posteriores como la Directiva 42/2010, de 12 de julio, de la Ministra de Defensa, para la Prevención y Extinción de Incendios Forestales en los Campos de Maniobras y Tiro y la creación, dentro de la Dirección General de Infraestructura, de la Subdirección General de Sostenibilidad Ambiental y Eficiencia Energética, operada por el Real Decreto 1287/2010, de 15 de octubre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa. Todos ellos fueron dictados en el marco de esta Directiva.

El siguiente hito en el camino de la incorporación de criterios ambientales a la gestión de defensa viene marcado por la Instrucción 56/2011, de 3 de agosto, del Secretario de Estado de Defensa sobre sostenibilidad ambiental y eficiencia energética en el ámbito del Ministerio de Defensa. Esta nueva instrucción continúa la línea marcada por la anterior Directiva al considerar no sólo las exigencias del desarrollo sostenible y el deber de responsabilidad con las generaciones futuras continuando la línea de vincular la protección del medio ambiente con la misión del Ministerio de Defensa sino que también se ocupa de los temas de su financiación de manera más detallada.

La Instrucción 56/2011 comienza por establecer las líneas maestras de lo que ya se denomina expresamente política ambiental. Para su desarrollo se atribuye a la Dirección General de Infraestructuras el deber de prepararla, realizar las medidas de planificación necesarias y desarrollarlas. En consonancia con la anterior Directiva 107/1997 se fundamenta el desarrollo de esta política ambiental en el concepto de desarrollo sostenible mediatizado por el cumplimiento, siempre prioritario, de la misión de las Fuerzas Armadas.

Los principios y objetivos de esta Política Ambiental de Defensa habrán de tener en cuenta tanto el principio de Prevención recogido en el artículo 174 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, como el Principio de Prevención de la Contaminación estipulado en la norma UNE-EN ISO 14001.

El Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea dedica, dentro de su Título XIX, los artículos 174 y siguientes a Medio Ambiente. Dentro de este precepto, se establece que la política ambiental de la Comunidad se fundamenta en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga. Como vemos, son varios los principios incluidos en el Tratado si bien la Instrucción 56/2001 únicamente hace referencia al de prevención.

Por su parte, la norma UNE-EN ISO 14001 cita como objetivos de un sistema de gestión ambiental el de la protección del medio ambiente, mediante la prevención o reducción de impactos adversos sobre el mismo, entendiendo por prevención de la contaminación la utilización de procesos, prácticas, técnicas, materiales, productos, servicios o energía con la finalidad de evitar, reducir o controlar la creación, emisión o descarga de cualquier tipo de contaminante o residuo, con el fin de reducir los impactos ambientales adversos. Para lograr esta finalidad de prevención se podrá actuar sobre la fuente, o realizar cambios, ya sea en el proceso o en el producto o utilizar eficientemente los recursos sustituyendo los materiales o la energía empleada por otros o bien mediante reutilización, recuperación o reciclaje.



El hecho de incluir una única referencia expresa al principio de prevención no debe ser entendida en el sentido de que el resto de principios habituales en materia ambiental no sean también relevantes. En este punto, hemos de tener en cuenta que la propia Instrucción señala que la definición de sus principios y objetivos se realiza con pleno sometimiento a la legislación vigente, en la que ya se encuentran reconocidos de una manera expresa los principios ambientales - por ejemplo en el Art. 2 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental o los principios recogidos con un carácter más amplio y específicamente enfocados al medio natural en el art. 2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

No obstante, aunque la actividad de prevención constituye el inicio del planteamiento ambiental de la actuación militar, buscando la prevención de efectos nocivos, también se establece dentro de las bases de la política ambiental la búsqueda de efectos ambientales positivos, tanto en ahorro energético como en incorporar criterios de arquitectura sostenible, en la búsqueda de efectos ambientales positivos en ahorro y eficiencia e incluso en recuperación de las condiciones ambientales cuando sea posible.

Los principios y objetivos planteados se concretan posteriormente en una serie de acciones a través de las cuales se buscará ponerlos por obra. Dentro de estas acciones destaca en primer término una labor de educación ambiental, dentro de la que se comprende la formación, la divulgación y la concienciación. En este punto no cabe ignorar que el carácter técnico y complejo de la conservación del entorno determina que no siempre sea bien conocido. De ahí que la actividad de formación cobre una importancia capital a la hora de poder poner en funcionamiento la política ambiental de defensa.

Toda la acción educativa pública en materia de sostenibilidad tiene como referencia imprescindible el Plan de Acción de Educación Ambiental para la Sostenibilidad (PAEAS). El mismo pone de relieve la necesidad de la transversalidad de la educación ambiental en todas las políticas públicas, de manera que todas ellas – incluyendo, por tanto, la política de Defensa- deben incorporar en su estrategia la dimensión ambiental y acompañarla y reforzarla con acciones de educación ambiental. De esta forma, se señala que con el objetivo de abordar la emergencia climática y ambiental en la que nos encontramos es necesario que todas las políticas públicas incorporen tanto la dimensión ambiental como estrategias y acciones educativo-ambientales que la acompañen y refuercen.

Los principios y objetivos de la política ambiental del Departamento de Defensa se ejecutarán mediante acciones concretas, entre las que destacan las relacionadas con la concienciación, formación, divulgación y cooperación. La necesidad de lograr que el personal militar adquiera conciencia de la importancia de desarrollar su actividad con pleno respeto al entorno se erige en fin principal de esta acción.

Cabe citar a título ejemplificativo de esta nueva tendencia algunas actuaciones concretas como puede ser la Resolución 145/2007, de 12 de diciembre, de la Secretaría General Técnica, por la que se publicó el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Medio Ambiente y la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno de Canarias, para la conservación e investigación de las poblaciones de cetáceos que tenía como fin evitar los varamientos accidentales. En el mismo sentido, en materia de ahorro y eficiencia energética, cabe citar la Directiva 22/22, del Jefe del Estado Mayor del Ejército del Aire y del Espacio, por la que se establece el Plan de Racionalización de Consumo Energético en el Ejército del Aire y del Espacio; o de un modo aún más significado, la participación de la Armada en el proyecto BIOXISOIL, (LIFE 11 ENV/ ES 505) para asegurar la sostenibilidad del uso del suelo mediante la restauración de aquellos suelos que actualmente están degradados.

4.2.2. Espacios militares integrados dentro de Espacios Naturales Protegidos. Estudio de casos representativos

Dentro de las acciones concretas de la política ambiental de Defensa, también deben ser destacadas las relacionadas con la protección del medio natural y el entorno. Cobra particular significación esta acción en atención a la presencia de propiedades de titularidad del Ministerio de Defensa en zonas de altos valores

ambientales. Concretamente, según se señala la propia web del Ministerio de Defensa, un 27% de los terrenos adscritos al Ministerio se encuentran ubicados dentro de la Red Ecológica Europea Natura 2000. Campos de tiro como el de Teleno en León o el de San Gregorio en Zaragoza o el de Álvarez de Sotomayor en Almería son claros ejemplos. A ellos cabe añadir otros de igual relevancia como son el campo de tiro de Las Cumbres, en Tenerife y la Isla de Cabrera en las Islas Baleares.

Con la finalidad de tener una idea más precisa de los valores ambientales del patrimonio público afectado a la Defensa, analizaremos algunos de los casos más significativos.

El campo de tiro de Teleno se ubica dentro del espacio protegido Red Natura 2000 ES4130117 Montes Aquilianos y Sierra de Teleno, contiene elementos de enorme valor como puede ser las antiguas explotaciones mineras romanas de Las Médulas, que constituyen uno de los paisajes más llamativos de España y que fue declarado en 1997 Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO. Desde el punto de vista de los valores naturales, cabe destacar las poblaciones reproductoras de Aguilucho pálido (*Circus cyaneus*), con importancia a nivel estatal (2% de la población total española) e internacional. Por otra parte, también es relevante la población reproductora de Aguilucho Cenizo (*Circus pygargus*), de importancia internacional. El Halcón Peregrino (*Falco peregrinus*), con 18 parejas en este espacio, representa aproximadamente el 1% de la población española, gozando también de importancia internacional. El conflicto entre estos valores ambientales y su uso militar es analizado a nivel doctrinal (Alonso-González y Macías Vázquez, 2014) siendo considerado como incompatible.

Otro ejemplo lo encontramos en el campo de tiro de San Gregorio perteneciente al espacio de Red Natura ES2430080 denominado El Castellar. Este espacio se caracteriza por la importancia de las comunidades gipsícolas ligadas a los afloramientos de yesos y las comunidades rupícolas presentes en los farallones y la fauna asociada a los cortados. Dentro de las especies destacadas de fauna cabe destacar al castor (*Castor fiber*), el murciélago de cueva (*Myotis schreibersii*) o el murciélago ratonero mediano (*Myotis blythii*).

Los valores ambientales del espacio han sido acreedores de atención por parte de movimientos ecologistas y vecinales que reclamaron en 2006 el cambio de su uso prioritario del espacio de militar a ambiental (Periódico de Aragón, 15 de enero de 2006). Esta situación constituye un paradigma del conflicto que puede plantearse entre los dos intereses públicos afectados por la actuación; por un lado, las necesidades de la Defensa del Estado y por otra el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado.

Frente a la tesis inicial de ser un espacio de uso exclusivamente militar se plantea una antítesis que busca su destino a objetivos de conservación con exclusión del uso militar. La síntesis llega en el año 2022 con la cesión por parte del Ministerio de Defensa de 523 hectáreas para la plantación de árboles y arbustos con una inversión de más de cinco millones de euros (Heraldo de Aragón, 17 de marzo de 2022). Esta solución encarna un modelo de nueva gestión de los terrenos militares en los que el mantenimiento de su fin primordial vinculado a la Defensa, convive con los objetivos de conservación y con los instrumentos de gestión de la Red Ecológica Europea Natura 2000.

Otro espacio de titularidad del Ministerio de Defensa con enormes valores ambientales viene constituido por el Archipiélago de Cabrera. En cuanto Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) se integra dentro de la Red Ecológica Europea Natura 2000.

De manera adicional, goza de protección en cuanto Parque Nacional por Ley 14/1991 de 29 de abril de Creación del Parque Nacional Marítimo-Terrestre del Archipiélago de Cabrera. En la configuración de esta realidad tuvo un peso determinante la afectación de estas islas a la defensa nacional en 1916. Esta circunstancia fue la causa, como bien se reconoce en la exposición de motivos de la Ley 14/1991, a que el espacio sea el área natural mejor conservada de las Baleares, al haber quedado excluida por esta circunstancia de un uso turístico como sucede en el resto de las islas del archipiélago.

Este pequeño archipiélago tiene una gran importancia biogeográfica tanto por su carácter insular como por fenómenos de especiación y diferenciación taxonómica derivados de la insularidad y que es perceptible en organismos de escasa movilidad (reptiles, gasterópodos pulmonados y coleópteros tenebriónidos).

Junto a los campos de tiro, que constituyen el grueso de las propiedades demaniales de fincas rústicas del Ministerio de Defensa, se encuentran también algunos otros terrenos de apoyo, así como los terrenos donde se emplazan las baterías de costa o los ocupados por los Escuadrones de Vigilancia Aérea (EVA).

Desde una perspectiva global, cabe preguntarse si esta duplicidad de usos en estos tres espacios concretos ha favorecido o perjudicado la conservación en el medio plazo.

Para dar respuesta a esta cuestión, hemos consultado del visor cartográfico comparativo que ofrece en línea el Instituto Geográfico Nacional y que permite comparar la evolución de un determinado espacio a lo largo de décadas (generalmente desde los años cincuenta hasta la actualidad).

El visor permite apreciar que estos espacios militares se han sustraído a buena parte de las presiones antrópicas que han transformado su entorno. Otros terrenos colindantes con estos espacios o próximos a los mismos han experimentado presiones y en muchos casos han terminado experimentando una importante transformación por el uso agrario (Teleno), o por otros usos más plurales que incluyen el agrario, el industrial o residencial (San Gregorio) o por el desarrollo turístico intensivo (Archipiélago de Cabrera, respecto de otros territorios de Baleares). De este análisis cabe obtener como primera conclusión que la reserva para uso militar de estos espacios ha llevado aparejado en el medio plazo un mejor estado de conservación de los valores naturales de los mismos respecto de otros espacios próximos semejantes.

No obstante, no cabe desconocer que este resultado favorable a la conservación se ha producido a lo largo de varias décadas, con legislaciones ambientales en ocasiones inexistentes y en otros casos muy precarias. ¿Cabría mantener esta conclusión de compatibilidad en el actual marco normativo de intensa protección ambiental?

En este punto debe destacarse que, como señalábamos supra, la actitud de la Administración Militar ha cambiado considerablemente en las últimas décadas atendiendo no sólo al uso sino también a la conservación. Por otro lado, la dimensión ambiental de estos bienes demaniales han sido objeto de atención por parte de su titular, habiéndose realizado estudios y publicaciones por parte del Ministerio de Defensa sobre los valores ambientales de cada uno de estos espacios, así como sobre otros espacios que por su naturaleza forestal se han considerado de importancia. Con ello, además de con su normativa interna, se cumple con la obligación establecida en el artículo 6 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente que impone el deber de organizar la información ambiental relevante de cara a su difusión activa. No obstante, la respuesta a la pregunta es compleja y requiere de un análisis más detallado en el caso por caso.

4.3. Valores naturales en terrenos militares en Argentina: La Red de Reservas Naturales de la Defensa

La relación entre política ambiental y política de defensa en Argentina también ha encontrado acogida dentro de la política militar argentina (De Paula y Tuñez, 2007). Al margen de las cuestiones ambientales vinculadas al funcionamiento operativo de las FFAA argentinas y de las de formación de su personal en materias de medio ambiente, su posición geográfica hace que cobre particular importancia el papel militar de Argentina en cuestiones internacionales de relevancia ambiental -como la preservación de la Antártida-.

Como una manifestación concreta de la función militar de conservación del medio ambiente cabe referirse también a la lucha contra una de las mayores amenazas que existen para los espacios naturales: los incendios forestales. Debemos destacar en este punto la creación de la Unidad de Coordinación Interministerial para el

Manejo Integral del Fuego (UCMF), por Resolución Conjunta 61/21 entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. A través del mismo y como señala el libro blanco de la Defensa, se formaliza el rol del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas en el combate contra el fuego, en acciones de planeamiento, capacitación, equipamiento, gestión de información, y respuesta.

Al margen de estas cuestiones y ciñéndonos al objeto de nuestro estudio, debemos centrarnos en la gobernanza de espacios naturales valiosos sujetos a régimen militar. En este punto, la relación entre la defensa nacional y la conservación de la naturaleza cobra una singular importancia. La vastedad de la geografía y su riqueza ambiental, unido al juego de su estructura territorial, han llevado a desarrollar un modelo de conservación de espacios militares con caracteres singulares propios.

La primera formulación en Argentina de una propuesta para la conservación de los valores ambientales contenidos en los espacios militares suele fijarse en 1979 con el caso de la zona militar adyacente al Parque Nacional de Iguazú en la Provincia de Misiones.

Posteriormente, la Administración de Parques Nacionales ha ido incorporando estos espacios dentro de un sistema coherente con una dilatada trayectoria (Caruso, 2015). El sistema nacional argentino de áreas protegidas creó en 1934 las primeras figuras de protección, habiendo sido posteriormente ampliado hasta que, en 2007, a través del convenio marco de cooperación entre el Ministerio de Defensa y la Administración de Parques Nacionales se sientan las bases para la creación de las Reservas Naturales de la Defensa, articulando una fórmula jurídica orientada a la regulación de los bienes jurídicos concomitantes en estos espacios.

4.3.1. El convenio marco de cooperación entre el Ministerio de Defensa y la Administración de Parques Nacionales

El primer hito jurídico en la regulación de los valores ambientales de los terrenos militares argentinos data del 14 de mayo de 2007, fecha en la que se firmó el Convenio Marco de Cooperación entre el Ministerio de Defensa y la Administración de Parques Nacionales.

Entre los objetivos de este convenio marco se encuentra el de contribuir a la formulación de una política sobre los espacios naturales de interés para la conservación de la biodiversidad (ENIC) de cara a su incorporación a la política general que lleva a cabo el Ministerio.

Como segundo objetivo se establece la identificación de sitios de interés para la conservación de la biodiversidad en espacios que pertenezcan al dominio privado de la Nación y que estén asignadas en uso y administración a las Fuerzas Armadas. Estos espacios tanto podrán ser terrestres como marítimos. Respecto del régimen de dominio de estos espacios, el Convenio Marco prevé expresamente que la declaración de nuevos espacios no tiene por qué suponer cambios en el dominio o en su afectación a las Fuerzas Armadas. De esta toma de posición podemos concluir que se trata de una cuestión que no se prejuzga en el Convenio, sino que queda abierta. No obstante, parece apuntar a una continuidad de su afectación a las Fuerzas Armadas pero condicionada, en lo sucesivo, a una cooperación y coordinación entre las dos administraciones que serán las que, en un momento posterior, determinen el régimen concreto aplicable en función de las concretas circunstancias de cada espacio.

Por último, se recogen una serie de objetivos en materia de recuperación ambiental de espacios, fijación de criterios para la medición del desempeño ambiental, reducción del impacto ambiental de las actividades de las Fuerzas Armadas, información y divulgación ambiental, así como financiación de estas actividades.

Con el fin de favorecer la efectividad del Convenio se contiene el compromiso de constituir un Comité Ejecutivo que tendrá entre sus funciones el impulso, asesoramiento, identificación de espacios que sean objeto del Convenio, diseñar mecanismos institucionales que aseguren un adecuado manejo del patrimonio natural y el desarrollo de acciones de divulgación y formación. Como tareas principales destacan formular y propiciar la



implementación del Capítulo de Espacios Naturales de Interés para la Conservación (ENIC) en el marco de la política del Ministerio, así como identificar los predios de las FFAA aptos para integrarse en esta categoría y dictar un plan rector para cada uno de ellos.

La conservación del medio ambiente por parte de las Fuerzas Armadas Argentinas a través de las Reservas Naturales de la Defensa ha tenido una notable repercusión mediática, permitiendo el avistamiento de especies altamente amenazadas, el descubrimiento de nuevas especies y relevantes actuaciones de cooperación entre administraciones.

4.3.2. Las Reservas Naturales de la Defensa. Estudio del caso de Puerto Península en la Provincia de Misiones

Nos centraremos en el estudio del caso de la Reserva Natural de la Defensa de Puerto Península, tanto por la relevancia internacional del adyacente Parque Nacional de Iguazú, como por el hecho de haber sido el primer espacio militar argentino en ser reivindicado -en 1979- para que su uso fuera compatible con la conservación de la naturaleza dado su extraordinario valor ambiental (D'Alessio, 2013).

Pese a la enorme devastación experimentada por la selva paranaense, de cuya superficie originaria -estimada en 47 millones de hectáreas- apenas sobrevive un 7%, la parte de selva que ha sobrevivido sigue constituyendo hoy día uno de los espacios naturales más icónicos y representativos a nivel global (Gallero y Miraglia, 2021). De modo particular, el Parque Nacional de Iguazú y sus famosas cataratas son considerados popularmente como una de las siete maravillas naturales del mundo.

Desde el punto de vista de las figuras de conservación, hay que remontarse a 1934 cuando la Ley N°12.103 crea la Dirección de Parques Nacionales y simultáneamente declara como parques nacionales Nahuel Huapí e Iguazú. Ya en este primer momento, nos encontramos con una primera referencia a la existencia de un espacio militar colindante con el Parque Nacional. De esta forma, a la hora de fijar los límites del Parque Nacional de Iguazú -y a diferencia de lo que sucede con Nahuel Huapí, cuyos límites son fijados con precisión por la misma norma-, la cuestión no se resuelve, sino que se establece que será el Poder Ejecutivo quien deberá fijar por Decreto los límites definitivos del Parque Nacional del Iguazú y de la Colonia Militar, a que se refería la anterior Ley 6712 de 1909.

Con una extensión de 67.698 ha., el Parque Nacional de Iguazú alberga una biodiversidad enormemente rica, así como una gran variedad de ambientes comprendidos dentro del mismo. Una exuberante selva, en la que destacan especies como el palo rosa o los palmitos, alberga una multitud de especies que van desde las más de 450 especies de aves, pasando por monos caí, coatís, yacarés y una variada ictiofauna hasta llegar al legendario yagareté.

Por su parte, la Reserva Natural de la Defensa de Puerto Península fue declarada en 2008 por el Protocolo Adicional N°.02 al Convenio Marco de Cooperación entre el Ministerio de Defensa y la Administración de Parques Nacionales, donde se declara expresamente que este espacio militar forma parte de la selva paranaense, considerado como un ecosistema gravemente amenazado y dotado de una gran riqueza natural. Dentro de los elementos naturales destacables cita el Protocolo especies emblemáticas como el yagareté, el yurumí o el águila harpía, los bosques de cedro, lapacho, peteribí, cañafistola, guatambú y urunday así como los sotobosques, riquísimos en especies medicinales y gran variedad de orquídeas.

Destaca también el Protocolo Adicional que una de las singularidades del Espacio Natural de Interés para la Conservación (ENIC) Puerto Península es precisamente el ser aledaño al Parque Nacional de Iguazú. Por ello, entiende que su elevación a la categoría de área protegida redundará en la mejora del diseño del Parque Nacional, poniendo fin al estrangulamiento de la zona que vincula a la Reserva Nacional con el Parque y agregando un ambiente no representado en el Parque como es la selva costera del río Paraná -así se declara por el Ministerio de Defensa en la web del propio espacio-.

Desde el punto de vista del estado de conservación de los valores naturales del espacio, destaca el Protocolo que, pese a haber estado destinado a un uso militar, Puerto Península ha mantenido a lo largo del tiempo sus valores de conservación, su estructura de selva, árboles de buen porte y fauna característica. En este punto cabría deducir del análisis del estado del espacio y del de su entorno que la exclusión del espacio y de su contenido del tráfico económico por haber estado sujeto a un régimen militar ha cooperado en este estado de conservación. Basta realizar un análisis muy somero de la devastación experimentada en el último siglo de la selva paranaense para poder concluir que, de no haber sido por la tutela militar, con alta probabilidad la Reserva presentaría un estado de conservación mucho menos favorable. De esta manera, y de modo análogo a lo visto en el caso español, la titularidad militar del espacio no equivale a deterioro ambiental, sino que, en una evaluación a largo plazo, ha sido un elemento favorable para lograr un buen estado de conservación actual.

No obstante, llegados a este punto, no puede obviarse que la normativa y los recursos de conservación son muy distintos de los existentes hace varias décadas y ello puede abrir una nueva dialéctica en la relación entre los intereses en conflicto. En este punto, debe tenerse en cuenta, como exponíamos supra que muchas actividades de entrenamiento no requieren necesariamente la titularidad del espacio y podrían seguir siendo compatibles con una más intensa iniciativa en materia de conservación. Por otro lado, la riqueza ambiental de este espacio y su carácter emblemático debería ser tenido en cuenta al establecer su régimen de gobernanza.

4.3.3. Iniciativas legislativas sobre las Reservas Naturales de la Defensa

En 2023 se elabora un Proyecto de Ley de las Reservas Nacionales de la Defensa a través del cual se pretendía dotar de coherencia y sistematicidad al régimen jurídico propio de esta figura.

El Proyecto define como Reserva Nacional de la Defensa aquellos terrenos en los que concurran los siguientes requisitos de manera cumulativa: En primer lugar, que se encuentren asignados en uso y administración al Ministerio de Defensa, a las FF.AA. y demás organismos descentralizados de dicha jurisdicción ministerial. En segundo lugar, que contengan elementos de significativo valor para la biodiversidad, o para la conectividad entre espacios o para la amortiguación biológica o bien, que generen oportunidades para la educación ambiental o la interpretación de la naturaleza. Como puede apreciarse, la esencia de esta figura de conservación viene por la concurrencia en un mismo espacio de un uso y administración militar y la concurrencia de elementos de “significativo valor” en términos de biodiversidad, conectividad, amortiguación o educación e interpretación de la naturaleza. En consecuencia, no resulta de posible aplicación a zonas con valores naturales ordinarios sino únicamente a aquellos espacios militares en los que concurra estos valores de una manera cualificada.

Seguidamente establece la Ley un orden de prelación de usos de estos espacios. Los usos quedan jerarquizados, de modo que la declaración de un predio como Reserva Natural de la Defensa en ningún caso afectará a las misiones y funciones de defensa que tengan que desarrollarse en el espacio.

El régimen jurídico previsto por el Proyecto de Ley para los espacios declarados como Reservas Naturales de la Defensa queda alterado por esta declaración, impidiendo la realización de una transformación del espacio o de actividades de que de una u otra manera puedan afectar a la biodiversidad en particular o a sus elementos bióticos o abióticos en general. Del mismo modo que veíamos anteriormente, se exceptiona de esta prohibición la realización de actividades que sean “estrictamente necesarias” para la Defensa Nacional. Se enumeran detalladamente una serie de prohibiciones de actividades.

Desde el punto de vista de la organización administrativa, se prevé la creación del Comité Ejecutivo de las Reservas Naturales de la Defensa para el conjunto de las reservas y de un Comité local para cada una de las reservas en particular.

El Comité Ejecutivo de las Reservas Naturales de la Defensa es órgano administrativo que se incardina



dentro del Ministerio de Defensa, pero contando con una composición mixta, de modo que, junto con una composición militar mayoritaria, forman parte del mismo cuatro miembros que actúan en representación de la Administración de Parques Nacionales. Entre sus funciones destacan, además de dictar el reglamento que regule su funcionamiento, la de formular las propuestas de incorporación como Reservas Naturales de la Defensa de aquéllos predios que tras la correspondiente evaluación técnica se consideren adecuadas; la realización de la planificación de los mismos, formular recomendaciones para minimizar el impacto ambiental de las actividades de Defensa que se desarrollen en estos terrenos, aprobar el Plan Rector de cada Reserva y de las propuestas de constitución de los comités de gestión locales.

Por su parte, el Comité local se integrará por un miembro designado en representación del Comité Ejecutivo, dos representantes militares designados por quien tenga asignado el uso del espacio declarado Reserva Natural de la Defensa y dos representantes de Parques Nacionales. En este órgano llama la atención la ausencia de representación de las administraciones territoriales menores como, a la vista de su clara orientación local, cabría haber esperado para un mejor encaje y coordinación de las actividades en el espacio.

Entre las funciones de los Comités locales se encuentra la de elaborar e impulsar el Plan de Manejo que ha de ser aprobado por el Comité Ejecutivo. Esta labor, esencial en cuanto a las actividades a desarrollar, debe realizarse siempre sin afectar a la función militar primaria que tenga la Reserva. Queda de esta manera patentada de nuevo la jerarquía existente entre las finalidades militares y las de conservación, ocupando estas últimas un papel secundario y subordinado a los fines militares. De igual forma, será responsable de monitorear las actividades y hacer recomendaciones para minimizar el impacto ambiental de las actividades.

La función participación social y del territorio concreto en el que se ubica la Reserva se hace a través de una labor de escucha de las opiniones de organismos gubernamentales y no gubernamentales y representantes locales o de sectores especializados. Como puede verse, estos sectores no forman parte del Comité Local, sino que únicamente pueden (o no) ser convocados por el mismo para escuchar sus opiniones de modo que únicamente podrán participar en la gestión del espacio a través de este mecanismo limitado.

Al margen de la concesión de determinadas autorizaciones, cobra particular importancia la función encomendada al Comité Local de coordinar y acordar la realización de actividades que puedan generar impactos negativos sobre la preservación de los recursos naturales. De ello se pueden obtener varias conclusiones: en primer lugar, que, pese a la protección, sigue siendo posible realizar en las Reservas Nacionales de la Defensa actividades que supongan un impacto negativo sobre la preservación de los recursos naturales. En segundo lugar, que dichas actividades deben ser realizadas en todo caso en el marco de los objetivos de la defensa nacional y por último, que deberán establecerse protocolos necesarios para minimizar los efectos negativos sobre los recursos naturales.

La figura de Reserva Nacional de la Defensa queda configurada en el Proyecto de Ley como una técnica de conservación de espacios militares con altos valores naturales por los que se confiere a los mismos una protección condicionada, en cuanto que queda subordinada a los objetivos de la defensa nacional y un régimen adicional de autorizaciones que serán las que, en función de los intereses en pugna en cada supuesto, determinen la viabilidad de las acciones a realizar en los espacios.

Ciertamente se produce un avance en cuanto se establece una regla general de limitación de otros usos de clara incompatibilidad con la conservación como pueden ser los industriales, mineros o de prospección de hidrocarburos o de recolección y extracción de flora. Dicha prohibición se extiende también a otros como los agropecuarios, los forestales, la caza o la pesca que, en determinadas circunstancias pueden coadyuvar a los objetivos de conservación. No obstante, cabe entender que estos supuestos quedarían a salvo mediante la autorización excepcional para su realización en condiciones favorables para los objetivos de conservación del espacio.

A la vista de las grandes dimensiones de algunas de las Reservas Naturales de la Defensa, quizá habría sido

útil optar por realizar una zonificación dentro de cada una de las Reservas ordenando sus posibles usos. De esta manera, la realización de acciones que perjudican el patrimonio natural quedaría excluida de zonas donde estos valores tienen especial singularidad e importancia, identificando a este respecto, zonas en las que, caso de ser necesario, se pudieran realizar las actividades de Defensa con un menor coste ambiental.

No puede pasarse por alto el hecho de que la declaración de Reservas Nacionales de la Defensa facilita considerablemente alcanzar unos buenos indicadores en el cumplimiento de los objetivos internacionales de declaración de áreas protegidas asumidos por Argentina a un coste social y político relativamente bajo al tener un menor impacto sobre la población y la economía.

Pese a ello, no deja de resultar llamativo el hecho de que, en los terrenos utilizados para cumplir las obligaciones internacionales en materia de conservación, la actividad de conservación no sea la prioritaria, sino que, en todos los casos, quede sometida a la actividad militar cuyos efectos tratan de minimizarse.

Parece que, vistas las dimensiones de estos terrenos militares con altos valores naturales, parte de ellos podría encajar mejor en una función coadyuvante de la red de conservación como una categoría menor de protección o bien, en aquellos casos de espacios más valiosos ambientalmente y de menor utilidad militar, pasar a tener una finalidad prioritaria de conservación. Todo ello sin perjuicio de que las actividades militares de entrenamiento de tropas pudieran seguir realizándose en el mismo espacio como una actividad de uso público singular como ya ha quedado expuesto.

5. Conclusiones

PRIMERA.- Tanto en Argentina como en España existe un relevante patrimonio inmobiliario rústico vinculado a usos militares, bien sea por estar afectado a la Defensa o bien por estar administrado por las Fuerzas Armadas. Al margen de su destino principal al cumplimiento de fines militares, estos espacios incorporan con frecuencia valores ambientales que resultan acreedores de protección. Diferentes figuras de protección ambiental concurren sobre la totalidad o parte de algunos de estos espacios.

SEGUNDA.- La defensa del Estado y la conservación del Medio Ambiente se configuran normativamente tanto en España como en Argentina como un derecho-deber. Estos dos bienes jurídicos entran en conflicto en los que podemos denominar como espacios militares con valores naturales. Este conflicto ha sido resuelto tanto en el caso español como en el argentino priorizando los fines militares sobre los fines de conservación en esos concretos espacios.

TERCERA.- No obstante, en términos generales, puede afirmarse que, en el medio-largo plazo, la afectación de terrenos con altos valores naturales a los fines de la Defensa en España ha tenido un impacto positivo sobre la conservación de los mismos. Este hecho se ha comprobado utilizando visores cartográficos oficiales del Instituto Nacional de Geografía en los que, cotejando las capas correspondientes a los vuelos fotogramétricos de 1945 y las del denominado vuelo americano de 1956-1957 serie B con las bases gráficas actuales, se ha podido apreciar cómo estos espacios se han conservado inalterados mientras que la acción antrópica ha operado transformaciones sustanciales en otros espacios contiguos análogos pero no afectados por el uso militar.

Sin el soporte de vuelos históricos que permitan utilizar la misma metodología de comparación, también se han hallado pruebas documentales y trabajos científicos sobre la evolución de la selva paranaense en el medio-largo plazo que avalan la hipótesis de que la titularidad militar ha contribuido a la no transformación de la Reserva Nacional de la Defensa de Puerto Península en Misiones, Argentina. Especialmente si comparamos su estado actual con la completa desaparición de más de un 90% del total de la Selva Paranaense de la que formaba parte.



En ambos casos, la protección otorgada por su titularidad o usos militares ha producido como externalidad positiva una notable amortiguación de las presiones antrópicas.

No obstante, la existencia de un nuevo marco normativo pormenorizado en materia de objetivos ambientales de conservación, requiere replantear las relaciones entre las finalidades de defensa a la que se destinan estos terrenos y los actuales objetivos ambientales normativamente definidos.

CUARTA.- Recientemente se han ido introduciendo objetivos de conservación en el manejo de estos espacios. En ambos casos, los objetivos de conservación van asociados al establecimiento de limitaciones en los usos de estos espacios o en el modo en que dichos usos se realizan. Con todo, en ambos casos los objetivos de conservación decaen, cuando entra en contradicción con las necesidades de la defensa.

QUINTA.- Las Reservas Naturales de la Defensa se configuran como una parte más del sistema de Espacios Naturales de Argentina. Otro tanto sucede con fincas militares incluidas dentro de Red Natura 2000 u otras figuras de conservación en España. Ambas son computadas dentro de los porcentajes de territorio que cada Estado se encuentra comprometido a proteger como consecuencia de las obligaciones que ha adquirido a nivel internacional.

SEXTA.- La prevalencia del destino militar sobre el uso ambiental en caso de conflicto entre ambos bienes jurídicos tanto en el caso argentino como en el español determina que estos espacios de titularidad militar en los que concurren valores ambientales requieran de un análisis muy detallado de la compatibilidad de otros usos. Estos terrenos son espacios ambientalmente valiosos susceptibles de contener objetivos de conservación en sí mismos, pero también son susceptibles de favorecer, conectar o dotar de coherencia a otros espacios naturales cercanos.

SÉPTIMA.- Tanto en el supuesto español como en el argentino resultaría útil establecer un sistema de zonificación dentro de estos espacios distinguiendo zonas de uso militar prioritario, zonas de conectividad de espacios e incluso zonas de reserva estricta donde, sin perjuicio de su titularidad militar, la finalidad de conservación fuera prioritaria frente al uso militar.

OCTAVA.- Tanto en el caso español como en el argentino, la Administración Militar viene realizando tareas de divulgación y formación en los valores naturales de los espacios bajo su control, destacando elementos de capital natural relevantes para la conservación y llegando a acuerdos de cooperación con entidades del tercer sector o comunidades locales para desarrollar programas concretos respecto de ciertas especies.

NOVENA.- La titularidad militar del espacio no es una condición imprescindible para que en un Espacio Natural se desarrollen actividades militares siempre que estas sean compatibles con su finalidad de conservación. Existen determinadas actividades militares como son ciertas maniobras, ejercicios de orientación, adiestramiento de tropas en escenarios naturales o competición deportiva militar que pueden realizarse y de hecho se realizan habitualmente en España con la autorización de la autoridad civil responsable de la conservación del Espacio Natural Protegido.

DÉCIMA.- En el caso argentino, existen terrenos militares que por su ubicación y sus altos valores naturales - como el caso estudiado de Puerto Península -, que podrían pasar a tener zonas con finalidad prioritaria de conservación. Todo ello sin perjuicio de que las actividades militares de entrenamiento de tropas pudieran seguir realizándose en el mismo espacio como una actividad de uso público singular.

Agradecimientos

Universidad Católica de Santa Fe, Argentina.

Financiación

Esta investigación no recibió financiación externa.

Cómo citar este artículo / How to cite this paper

Durán Sánchez, J. L. (2026). Fórmulas de conservación del patrimonio natural en terrenos militares. *Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad CISDE*, 11(1), 59-75. <https://doi.org/10.54988/cisde.2026.1.1760>

Referencias

- Arlettaz, F. (2023). Constitución y medio ambiente. Análisis del caso argentino. *Revista Jurídica Piélagus* 22.1. pp. 1-39.
- Bodansky, D., & Van Asselt, H. (2024). *The art and craft of international environmental law*. Oxford University Press.
- Bueno, M. del P. (2010). Política exterior y medio ambiente en la Argentina: la influencia de los actores subnacionales y no estatales en la toma de decisiones entre 1989 y 2009.
- Caldwell, L. K., & Weiland, P. S. (1996). *International environmental policy: from the twentieth to the twenty-first century*. Duke University Press.
- Caruso, S. A. (2015). Análisis del proceso de creación de áreas naturales protegidas por parte de la administración de Parques Nacionales en Argentina 1934-2015. *Cardinalis*, 5, 132-160.
- Ceballos-Escalera, A. et al. (2007). Fuerzas Armadas y Medio Ambiente. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional.
- Costanza, R., & Daly, H. E. (1992). Natural capital and sustainable development. *Conservation biology*, 6(1), 37-46.
- D'Alessio, S. (2013). La concreción de una idea. *Aves Argentinas, revista de naturaleza y conservación*, (38), 7.
- De Paula, G., & Tuñez, F. (2007). Medio ambiente en la formulación de políticas de defensa. En *Recursos naturales: Competencia, cooperación y conflicto en Sudamérica*.
- Esain, J. A. (2004). El federalismo ambiental. Reparto de competencias legislativas en materia ambiental en la Constitución Nacional y la Ley General del Ambiente 25.675. *Jurisprudencia Argentina 2004-I*, 776.
- Flores Giménez, F. (2020). El derecho y el deber de defender España en el siglo XXI Una mirada constitucional. *Teoría & Derecho. Revista de pensamiento jurídico*, 27, 122-136.
- Franco García, M. Á. (2015). Los espacios naturales protegidos y la defensa nacional: Posibilidad de armonización de los intereses concurrentes. *Actualidad Jurídica Ambiental*, (44).
- Gallero, M. C., & Miraglia, M. (2021). Transformaciones ambientales de la Selva Paranaense (relicto de la Mata Atlántica) en la triple frontera de Brasil-Argentina-Paraguay entre 1810 y 2020. *Historia Ambiental Latinoamericana y Caribeña (HALAC)*. *Revista de la Solcha*, 11(1), 222-252.
- García Ureta, A. M. (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*, (155), 155-172.
- Gomez Di Lorenzo, W. (2016). Medio ambiente y bien común: entre un derecho y un deber fundamental. *Prudentia iuris*, 81, 213-220.
- Jabareen, Y. (2008). A new conceptual framework for sustainable development. *Environment, development and sustainability*, 10, 179-192.
- León, M. (2016). Medio ambiente, biodiversidad y seguridad. *Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad CISDE*, 1(2), 9-26. (www.cisdejournal.com).
- López Alfonsín, M. A., & Bucetto, M. S. (2022). Encrucijadas del federalismo Argentino en materia ambiental. *Revista Iustitia*, 12, 51-81.
- López Ramón, F. (2007). La evolución democrática de la defensa nacional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 11-48.
- López Ramón, F. (2015). El medio ambiente en la Constitución Española. *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, 113.
- Nonna, S. (2017). La protección del ambiente: esquema constitucional y de presupuestos mínimos en Argentina. *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*.
- Parris, T. M., & Kates, R. (2003). Characterizing and measuring sustainable development. *Annual Review of environment and resources*, 28(1), 559-586.
- Pérez Sola, N. (2017). El derecho-deber de protección del medio ambiente. *Revista de derecho político*, 100, 949-986.
- Pinto, M., & Andino, M. (2016). Reconocimiento y configuración del derecho al ambiente en Argentina. *AUGMDOMUS*, 8, 1-23. (<https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/66670>).
- Sain, M. F. (2002). El "Libro Blanco de la Defensa Nacional" en la Argentina Logros y desafíos de la política de defensa y militar argentina en los comienzos del milenio. *Annual "Research and education in defense and security studies seminar"* (Vol. 5).
- Sosa-Nunez, G. (2016). Transversal environmental policies. *Environment, climate change and international relations*.



- Spota, J. C. (2018). Consideraciones contemporáneas sobre la defensa nacional en la República Argentina.
- Tolón Becerra, A., & Lastra Bravo, X. (2008). Los espacios naturales protegidos. Concepto, evolución y situación actual en España. *M+A: Revista Electrónica de Medioambiente*, (5), 1.
- Tripolone, G. (2019). Las fuentes de la Constitución de la defensa nacional. *Revista Jurídica Región Cuyo*, 6.
- Ugarte, J. M. (2018). La política de Defensa argentina. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 13(26), 59-83.