

# LA DESAMORTIZACIÓN EN EL ÁMBITO MILITAR: LA VENTA DE TERRENOS MILITARES PARA LA FINANCIACIÓN DE LOS EJÉRCITOS DURANTE EL SIGLO XIX

Julián SÁNCHEZ PINGARRÓN<sup>1</sup>

## *RESUMEN*

A partir de la promulgación de la ley de 1855 de desamortización civil, se inicia un régimen especial para la venta de los terrenos e infraestructuras militares. En todas estas normas se establece para los terrenos de origen militar una regulación especial, distinta del resto del patrimonio del Estado. Este tratamiento legal mantendría como elemento común el objetivo de ir dotando a la administración militar de una amplia autonomía de gestión, autorizando la aplicación de los ingresos obtenidos a financiar las propias necesidades de los ejércitos. A lo largo de la investigación se han identificado distintas etapas de esta actividad y se han vinculado a la época histórica en que sucedieron. Este análisis permite distinguir entre aquellos periodos en que los recursos obtenidos por la venta de propiedades militares se destinaron a enjugar el déficit presupuestario, frente a aquellos otros, más frecuentes, en las que los recursos fueron destinados a financiar inversiones militares.

---

<sup>1</sup> Economista. Doctor en Seguridad Internacional. Instituto Universitario Gutiérrez Mellado-UNED. Funcionario del Cuerpo Superior de la Administración (en excedencia).

*PALABRAS CLAVE:* Desamortización, venta de propiedades militares, infraestructuras militares, presupuestos del Estado, siglo XIX,

### *ABSTRACT*

From the promulgation of the civil disentailment law of 1855 of civil a special regime for the military bases of the War's Department is established. In all these laws, a special regulation is established for military properties, distinct from the rest of the State's patrimony. This legal treatment would maintain as a common element the objective of endowing the military administration with a broad autonomy of management, authorizing the application of the income obtained to finance the needs of the armies. Throughout the investigation, different stages of this activity have been identified and linked to the historical period in which they happened. This analysis makes it possible to distinguish between those periods in which the resources obtained from the sale of military properties were allocated to the budget deficit, in contrast to the others, more frequent, in which the resources were used to finance military investments.

*KEY WORDS:* Disentailment, sale of military properties, military infrastructures, State budgets, nineteenth century.

\* \* \* \* \*

### *INTRODUCCIÓN*

Notables investigadores que ha profundizado en el campo de la financiación de los ejércitos ya advertían de que «...salvando brillantes excepciones [...] es aún muy reciente el interés por acercarse al mundo proceloso de la financiación militar, tanto por los especialistas de la Historia militar como los de la Historia económica»<sup>2</sup>, para concluir que «Y, sin embargo, se trata de un tema fundamental para el conocimiento de los ejércitos y de la guerra».<sup>3</sup>

<sup>2</sup> TEIJEIRO DE LA ROSA, Juan Miguel: *Dinero y ejércitos en España: de la Antigüedad al siglo XXI*. Madrid, Ministerio de Defensa, 2016, pág. 11.

<sup>3</sup> *Ibidem*, pág. 11.

Y efectivamente tal como se indica, existen aún aspectos escasamente tratados en el ámbito de la financiación de los ejércitos como es el caso del proceso de desamortización de fincas, terrenos, inmuebles e infraestructuras militares con el fin de obtener recursos para financiar la propia actividad militar. Sin embargo, esta ha sido una fuente de financiación que ha aportado recursos extraordinarios a los presupuestos militares, tanto por las importantes cifras obtenidas como por la continuidad del recurso en el tiempo ya que, como se verá, se viene utilizando esta forma de financiación desde hace más de siglo y medio.

Por tanto, resulta relevante en el ámbito de la financiación militar estudiar el origen y los principales elementos explicativos de esta actividad sistemática y organizada de venta del patrimonio inmobiliario militar que ha sido utilizada por los ejércitos para la obtención de recursos económicos desde hace más de ciento sesenta años y que aún hoy sigue vigente, formando parte de la financiación de los presupuestos del Ministerio de Defensa, y que a pesar de la vastísima bibliografía acumulada a lo largo de los tiempos sobre temas bélicos y militares está escasamente tratada.

En la bibliografía de referencia, el interés por los cuarteles e infraestructuras militares sin uso militar se ha centrado más en la investigación de los edificios singulares que forman parte del patrimonio arquitectónico y que aún hoy están siendo utilizados por los ejércitos. De hecho, el Servicio de Publicaciones del Ministerio de Defensa dedica una colección especial de su catálogo a esos edificios singulares. Sin embargo, no es así cuando esos mismos edificios dejan de tener interés militar y son transferidos o enajenados a favor de otras instituciones. En este caso, al dejar de ser sede de instalaciones militares parece perderse el interés sobre los mismos.

Cierto es que el proceso de enajenación de los terrenos e inmuebles militares una vez que quedan desafectados de este uso carece de interés desde la perspectiva del estudio del despliegue militar o del estudio de las infraestructuras militares, pues se trata de desprenderse de propiedades que han dejado de tener interés militar, de ahí que la historiografía militar le haya dedicado poca atención. Por otra parte, una vez que una propiedad de origen militar queda a disposición de nuevos usos civiles, salvo que tenga valor o interés arquitectónico, se pierde la memoria de su origen y es engullida por el monstruo del urbanismo, capaz de triturar cuarteles o recintos militares hasta convertirlos en viviendas adosadas. Únicamente en los casos, afortunadamente frecuentes, en los que estas propiedades son protegidas por su valor histórico se mantiene el recuerdo de su origen, aunque no del proceso que determinó su paso a un nuevo uso civil.

Así, el objetivo de la investigación que aquí se presenta es el estudio del fenómeno relativo a la enajenación de los inmuebles, terrenos, infraestructuras y propiedades militares como forma de financiación de los ejércitos, haciendo un recorrido por los principales hitos normativos que regularon durante el siglo XIX una actividad que no solo ha producido ingentes recursos económicos imprescindibles para la modernización de los ejércitos, sino que también han contribuido de forma notable al crecimiento, expansión, ordenación y mejora de las dotaciones y espacios públicos de muchas ciudades españolas. La investigación, por tanto, trata de los orígenes y el desarrollo de la política de enajenación de infraestructuras militares, entendida ésta como la actividad continua y regulada de abandono, desafectación y venta de terrenos e infraestructuras militares como forma de obtener recursos para la financiación de los ejércitos, con el objetivo de indagar sobre sus inicios y, también, sobre su evolución y desarrollo posterior.

Una pequeña, pero excelente, nómina de investigadores han centrado sus estudios en analizar los procedimientos administrativos y legales referidos a la enajenación de estas propiedades de origen militar, estudios en los que se describen y detallan los procesos de desafectación, depuración, tasación y venta de las mismas. En esta línea de investigación se deben destacar las aportaciones de E. Fernández-Piñeyro<sup>4</sup> relativas a los aspectos jurídicos de los inmuebles militares, las de José Ignacio Morillo-Velarde<sup>5</sup>, de Muro Morales<sup>6</sup>, de Lloret Piñol<sup>7</sup> y la de A. Lozano Muñoz<sup>8</sup> sobre aspectos de la gestión administrativa de los suelos desafectados del uso militar. Imprescindible para adentrarse en esta materia resulta la aportación del Catedrático de Análisis Geográfico Regional de la Universidad Autónoma de Madrid, profesor Mas Hernández<sup>9</sup> que abrió una nueva vía de investigación sobre la configuración urbanística de las ciudades relacionándola con la presencia de instalaciones

<sup>4</sup> FERNANDEZ-PÍÑEYRO Y HERNÁNDEZ, Emilio: *Régimen jurídico de los bienes inmuebles militares*. Madrid, Marcial Pons, 1995, 433 p.

<sup>5</sup> MORILLO-VELARDE PÉREZ, José I.: “El destino de los inmuebles desafectados de la defensa nacional” en *Revista Española de Derecho Militar*. N. 76 Julio-Diciembre 2000. Ministerio de Defensa, p. 13-29

<sup>6</sup> MURO MORALES, José Ignacio: “Las transformaciones en los usos de las propiedades militares en España” en *Finisterra*. Centro de Estudios Geográficos de la Universidad de Lisboa, vol. XXV, n.º 5. 1990, p. 261-298.

<sup>7</sup> LLORET PIÑOL, Marc: “La modernización del sistema de acuartelamiento en la ciudad de Barcelona: del derribo de las murallas (1854) a la Guerra Civil de 1936” en *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Universidad de Barcelona, N.º 84, 15 marzo de 2001, [<http://www.ub.edu/geocrit/sn-84.htm>], p. 1-19.

<sup>8</sup> LOZANO MUÑOZ, Atilano: *La gestión del suelo militar desafectado*. Madrid, Ministerio de Defensa. Centro de Publicaciones, 2008, 205 p.

<sup>9</sup> MÁS HERNANDEZ, Rafael: *La presencia militar en las ciudades. Orígenes y desarrollo del espacio urbano militar*. Madrid, Catarata, 2003, 251 p.

militares (Mas, 2003) o los amplios estudios sobre urbanismo y ejércitos de Cantera Montenegro<sup>10</sup> (Cantera, 2007, 2008 y 2013, entre otros).

Por último, y de forma muy colateral, se pueden encontrar referencias relativas a la desafectación, venta y reconversión de edificios militares en algunas de las investigaciones realizadas por profesionales de la arquitectura que, dentro del proceso de rehabilitación de los cuarteles, han documentado los usos militares anteriores de los edificios sobre los que han actuado, así como los procesos de desafectación y venta. Se trata de la línea de investigación más prolífica en cuanto al número de referencias bibliográficas que aporta, pero con el condicionante de que lo hacen desde una visión muy parcial de estos hechos. Es una visión con distinta perspectiva en la que se valora el impacto generado para la ciudad por las decisiones de reconversión para uso civil de determinados edificios o terrenos militares, pero ninguneando o relegando a la Administración Militar al papel de meros cooperadores involuntarios en estos procesos.

### *EL CRECIMIENTO DE LAS CIUDADES Y LOS TERRENOS MILITARES*

Muchas ciudades deben su existencia a factores de seguridad y de defensa, como han demostrado numerosos estudios<sup>11</sup>.

«Cuando se establecieron las comunidades humanas en asentamientos fijos, apareció el concepto de muralla, que tanto podía considerarse un elemento de defensa contra ataques exteriores como un signo de fuerza e identidad».<sup>12</sup>

Este aspecto defensivo de la configuración de muchas ciudades es, precisamente, el origen del fenómeno contrario, consistente en el abandono y la consiguiente integración urbana de los espacios que estuvieron ocupados por las infraestructuras militares, una vez que se consideraron innecesarias para tal fin.

Las primeras medidas dirigidas a desafectar y poner en valor estos edificios y terrenos dedicados a fines militares se produjeron en un entorno histórico caracterizado por elementos de carácter estratégico junto con condicionantes

<sup>10</sup> CANTERA MONTENEGRO, Jesús: “Ejército y urbanismo” en *Revista de Historia Militar*. Instituto de Historia y Cultura Militar, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Defensa, Año LVII, número extraordinario II, 2013, p. 51-90

<sup>11</sup> «Los historiadores, los antropólogos culturales y lo sociólogos ofrecerían, cada uno, razones distintas de por qué existen las ciudades, y muchas de ellas serían válidas: la ciudad como centro administrativo para controlar un territorio, la ciudad como protección amurallada contra la agresión externa, la ciudad como fuente de cultura» RICHARDSON, Harry W.: *Economía regional y urbana*. Madrid, Alianza Universidad, 1986, p. 208.

<sup>12</sup> BASSEGODA I NONELL, Juan: “Sesquicentenario del Plan Cerdá (1859-2009)”, en *Abrente*. *Boletín de la Real Academia Gallega de Bellas Artes* nº 40-41, (2008-2009), p. 223.

derivados del entorno social y económico. La confluencia de estos factores explica los cambios que se desencadenaron acerca de la visión del papel que debían jugar tales infraestructuras y espacios en las ciudades y en las actitudes de los responsables políticos y militares de la época.

La eliminación de las fortificaciones que rodeaban los núcleos urbanos y la consiguiente desafectación de aquellas instalaciones defensivas, edificios y acuartelamientos ligados a estas fortificaciones, es el origen de este singular proceso de crecimiento de las ciudades a partir de los terrenos militares innecesarios, que fue prácticamente generalizado en las ciudades de mayor tamaño de Europa. Incluso alguno de estos casos ocurridos en ciudades europeas se pueden considerar como precursores o inspiradores de los planes de ensanche de ciudades españolas, como el caso de Barcelona<sup>13</sup>.

Una revisión de la bibliografía que ha tratado este tema, permite encontrar experiencias similares en otras capitales europeas, en las se desarrollaron planes de ensanche que afectaron a fortificaciones e infraestructuras militares. Así, Elizalde<sup>14</sup> indica que a lo largo del siglo XIX en muchas capitales europeas se llevó a cabo la demolición de los recintos amurallados y con ello el traslado y reconversión para nuevos usos de los cuarteles situados dentro de los cascos urbanos, siendo este el modelo que se impuso y se extendió al resto de capitales y ciudades europeas.

También en España se fomentó este tipo de reconversiones de las áreas urbanas dotadas de recintos amurallados para posibilitar los denominados “ensanches”, figura urbanística consistente en la ampliación de las áreas residenciales de las ciudades con el fin de construir más viviendas en las que albergar el cada vez más intenso flujo de población que migraba del campo a la ciudad. El proceso en España se produjo de forma más tardía y con mayor lentitud que en otros países europeos:

«El conflicto de competencias territoriales en torno al área amurallada de la ciudad se agudizó en un periodo bastante largo (1830-1875) y no acabará, en ciertos casos, hasta el cambio de siglo».<sup>15</sup>

Se puede destacar un conjunto de condicionantes que propiciaron la salida de los cuarteles de las ciudades y, con ello, abrieron camino a la posibilidad de obtener recursos con estas fincas y terrenos abandonados que

<sup>13</sup> MANGIAGALLI, Sara: “Barcelona 1854-1856: Crónicas del ensanche” en *Arquitectura, Ciudad y Entorno*, 1, 2006, p.29-45

<sup>14</sup> ELIZALDE MARQUINA, Esther: “Derribo de murallas y expansión urbana: el caso de Pamplona en el contexto hispano de los siglos XIX y XX” en *Cuadernos de la Cátedra de Patrimonio y Arte Navarro* (2008), núm.3, Universidad de Navarra, 2008, p. 693

<sup>15</sup> MURO MORALES, J. I. (Op. cit.) p. 265

iban siendo engullidos por el crecimiento urbano. Entre los factores que desencadenaron esta propensión, sin duda hay que considerar el incremento de la capacidad y potencia de las nuevas armas de fuego, con piezas de artillería cada vez más potentes que hacían inútiles los recintos amurallados como forma de defensa de las ciudades, así como la propia conveniencia del despliegue militar en áreas urbanas, que aconsejaba sacar los cuarteles del centro de las ciudades y llevarlos hacia el extrarradio para defenderlas, en su caso, o para trasladar las tropas con mayor rapidez a las zonas de despliegue más favorables en función de la estrategia de defensa o ataque que conviniera al conflicto.

También influyó de manera rotunda la preocupación por la higiene urbana y la salubridad en los acuartelamientos, a los que se consideraba elementos de foco y propagación de ciertas enfermedades. Especialmente en España hay que referirse a las epidemias de cólera morbo que afectaron a extensas zonas de la península, tristemente recordadas por los brotes de 1834 y por la gran epidemia de 1853-1855.

Pero sin duda el elemento más importante fue el factor económico. La presión demográfica en las ciudades producida por el desarrollo industrial que hacía que ingentes masas de población migraran del campo a la ciudad, hizo que se creara una gran demanda de suelo urbano, necesario para incrementar la dotación de nuevas viviendas y para crear espacios para las nuevas fábricas que traía la revolución industrial. De esa forma, las grandes extensiones de terrenos de los acuartelamientos, campos de instrucción e infraestructuras militares se convirtieron en una mercancía valiosa demandada por el crecimiento urbano.

Estos factores actuaron de distinta forma, en unos casos contribuyendo a crear una opinión favorable al abandono de las instalaciones militares ubicadas en entornos urbanos y, en otros, ejerciendo una intensa presión social y política sobre los responsables civiles y militares que precipitaron este abandono. La conjunción de estos factores se convirtió en verdaderos incentivos que, además, interactuaron entre ellos, provocando la salida de una parte de los acuartelamientos hacia áreas externas al núcleo urbano y, a su vez, la construcción de nuevas infraestructuras para usos de la defensa.

Todo ello generó una intensa y muy notable transformación urbana y modificó la fisonomía de muchas ciudades, desencadenando un proceso de crecimiento urbano que ha dejado huella en muchos puntos de la geografía española, en los que estos terrenos militares se convirtieron en el principal aliado de los planes de ensanche de las ciudades.

De la lectura de estas investigaciones se concluye que todos estos procesos de demolición de fortificaciones e integración urbanística de los

espacios resultantes, son episodios relevantes e intensos de la construcción urbana y constituyen capítulos imprescindibles de la historia de las ciudades que, por lo que a esta investigación afecta, enmarcan perfectamente el tema de este estudio, ya que constituyeron un elemento clave para desarrollar una legislación que propiciara la enajenación de infraestructuras militares y la capacidad para utilizar de forma regular y organizada esta nueva fuente de financiación para los ejércitos.

### *LA LEY DE 1 DE MARZO DE 1856 SOBRE DESAMORTIZACIÓN DE FINCAS DEL RAMO DE GUERRA*

Por ello, si la acumulación de terrenos dedicados a actividades militares en entornos urbanos o cercanos a las urbes afectaba claramente a las necesidades de crecimiento de las ciudades, también se daba otra circunstancia que abonaba este camino, cual es que los ejércitos se hallaran en una situación de gran precariedad de recursos:

«Finalizada la centuria, en la que los edificios construidos fueron tan solo acuartelamientos, el siglo XIX arrancó prácticamente con la francesada, que supuso un importante revulsivo en el concepto de Estado, pues muchas instituciones que durante etapas anteriores habían sido directamente dependientes de la Corona, ahora se independizaban de ella y pasaban a serlo de la Nación, representada en el gobierno. Una de estas instituciones fue el Ejército, que a partir de entonces quedó sujeto a la parte de los presupuestos que la Hacienda nacional tuviera oportuno destinarle para sufragar sus gastos, la cual, cabe decir, no fue nunca muy generosa.»<sup>16</sup>

Para facilitar que los terrenos y edificios militares que devenían innecesarios o cuya funcionalidad se ponía en duda por estar enclavados en zonas afectadas por la presión urbanística fueran puestos a disposición de las ciudades, atendiendo a la demanda social y política de la época, se hacía necesario hacer atractivo este proceso. Era preciso vincular los ingresos obtenidos por su venta a los propios fines de la defensa nacional, ya que, de no ser así, el interés de la propia Administración Militar por desembarazarse de esos espacios habría carecido del incentivo que suponían estos ingresos

<sup>16</sup> CANTERA MONTENEGRO, Jesús: “Una arquitectura de carácter militar para el Madrid de Villa y Corte” en *Revista de Historia Militar*. Instituto de Historia y Cultura Militar, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Defensa, Año LII, número extraordinario II, 2008, p. 24.

que además resultaban necesarios para financiar el traslado de los acuartelamientos hacia nuevas ubicaciones para que no entorpecieran ni limitaran el natural crecimiento urbano.

Se trataba de añadir un incentivo que animara y propiciara esta labor activa de desafectación y venta de terrenos militares. Así, la posibilidad de obtener recursos financieros con la venta de los terrenos convirtió, de este modo, a un objeto material -los terrenos militares innecesarios- en un activo con valor económico para la administración militar.<sup>17</sup>

El punto de partida de este especial procedimiento será la desamortización civil desarrollada en España desde la segunda mitad del siglo XIX, durante el Bienio Progresista (1854-56), periodo en el que se emprendieron importantes reformas políticas y económicas. Sin duda, el gobierno de Espartero gozó de suficiente apoyo para emprender estas nuevas orientaciones de la política económica, y en el ámbito de la economía agraria, con la justificación de reformar el obsoleto régimen de tenencia de la tierra,<sup>18</sup> dio lugar al inicio de un nuevo periodo de desamortización,<sup>19</sup> si bien, el verdadero objetivo era el de obtener nuevas fuentes de ingresos para un Estado lastrado por la pesada carga de la deuda, producida por los gastos derivados de la guerra civil, que le permitiera impulsar la modernización del país y poner en marcha proyectos tan necesarios como la extensión de la red de ferrocarriles.<sup>20</sup>

En este contexto se publicó la «Ley de 1º de mayo de 1855, declarando en estado de venta los predios rústicos y urbanos, censos y foros pertenecientes al Estado»,<sup>21</sup> comúnmente conocida como ley de desamortización civil o

<sup>17</sup> SÁNCHEZ PINGARRÓN, Julián: “La enajenación del patrimonio inmobiliario militar como fuente de financiación de los ejércitos: antecedentes históricos”, en Viñas Martín, A. y Puell de la Villa, F. (eds.) *La historia militar hoy: Investigaciones y tendencias*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2015, p. 187.

<sup>18</sup> En la ponencia de la Comisión parlamentaria encargada del proyecto de ley de desamortización, se califica esta ley como «el golpe mortal contra el abominable viejo régimen». Citado por TUÑÓN DE LARA, Manuel: *La España del siglo XIX*. Barcelona: Laia, 3 vols. 1960, p. 147.

<sup>19</sup> Tras el proceso de desamortización de los bienes del clero, iniciada en 1836 por Mendizábal, se conoce como desamortización civil o desamortización de Madoz la fase desamortizadora desarrollada a partir de 1855, siendo ministro de Hacienda D. Pascual Madoz que afectó fundamentalmente a los bienes del Estado, de las órdenes militares, propios y comunales de los pueblos, así como a los de beneficencia e instrucción pública.

<sup>20</sup> « ¿Para qué sirvió la desamortización? [...] En la etapa de Mendizábal para salvarlo de la bancarrota y ayudarlo a ganar la guerra civil. En la llamada ley Madoz (la etapa 1855 a 1867), para financiar la construcción de la red ferroviaria» FONTANA LÁZARO, Josep: *Cambio económico y actitudes políticas en la España del siglo XIX*. Barcelona: Ariel, 1973, p. 181.

<sup>21</sup> España. «Ley de 1º de mayo de 1855, de declarando en estado de venta los predios rústicos y urbanos, censos y foros pertenecientes al Estado.» *Gaceta de Madrid* núm. 852, de 3 de mayo de 1855, p. 1.

ley Madoz,<sup>22</sup> que derogando todas las anteriores disposiciones desamortizadoras emprendidas<sup>23</sup> dispuso la venta de todas las propiedades rústicas y urbanas, censos y foros pertenecientes al Estado, clero, órdenes militares, propios y comunes de los pueblos, beneficencia e instrucción pública. Se observa en esta ley cómo se excluyen de la consideración de bienes enajenables «los edificios y fincas destinados, o que el gobierno destinare, al servicio público»<sup>24</sup>

Conforme a lo regulado por dicha ley, los recursos procedentes de la enajenación de bienes del Estado se debían dedicar a equilibrar las cuentas públicas, enjugando el déficit y contribuyendo a la amortización de la deuda pública. Todo ello está recogido en el artículo 12 de la mencionada ley en el que se fijaba dicho destino finalista a los recursos procedentes de la enajenación de las propiedades del Estado.

Sin embargo, tan solo diez meses después de la publicación de la citada ley de Madoz, se promulgó la «Ley de 5 de marzo de 1856»,<sup>25</sup> sobre desamortización de fincas del ramo de Guerra, en la que se estableció un régimen especial para los ingresos procedentes de la venta de inmuebles militares entregando al Ministerio de la Guerra los que se produjeran por la ventas acogidas a la norma desamortizadora en el caso de que la propiedad enajenada procediera del patrimonio afecto a usos militares. Así, se establecía que:

«Artículo 1º. Las cantidades que produzca la enajenación, que con arreglo a la ley de desamortización ha de verificarse de todas las fortificaciones, edificios militares y terrenos pertenecientes al ramo de Guerra que se declaren inútiles, serán aplicadas a la mejora de las fortificaciones y edificios que deban conservarse, o a las construcciones de las unas o de los otros que fuere necesario hacer de nueva planta».<sup>26</sup>

De este modo se daba rango legal a ese incentivo económico necesario para impulsar la venta de propiedades militares innecesarias ubicadas en el interior o rodeando las ciudades que dificultaban su crecimiento pero, a su vez, se creaba una nueva fuente de financiación de la actividad militar que, no sin ciertos cambios, ha permanecido ya hasta nuestros días.

<sup>22</sup> Pascual Madoz (1806-1870). Desempeñó varios cargos públicos, entre ellos el de ministro de Hacienda desde el 21 de enero al 6 de junio de 1855.

<sup>23</sup> Tal como establece el artículo 29 de la ya citada Ley de 1º de mayo de 1855: «Se declaran derogadas, sin fuerza y valor todas las leyes, decretos, Reales órdenes anteriores sobre amortización o desamortización que en cualquier forma contradigan el tenor de la presente ley».

<sup>24</sup> *Ibidem*. Artículo 2.

<sup>25</sup> España. «Ley de 5 de marzo de 1856, señalando la aplicación que deba darse á las cantidades que produzca la enajenación de todas las fincas del ramo de Guerra comprendidas en la ley de desamortización» *Gaceta de Madrid*, núm. 1159, de 7 de marzo de 1856, p.1

<sup>26</sup> *Ibidem*. Artículo 1.

Volviendo al contenido de la ley, en el artículo 2º se establecen las peculiaridades de este régimen especial de desamortización de las propiedades militares:

«Art. 2º. En tanto que tiene lugar la declaración de inutilidad y la consiguiente venta, todos los rendimientos, bajo cualquier concepto que sea, así de los terrenos como de las fortificaciones y edificios, serán aplicados igualmente a las obras miliares de mejora o de nueva construcción».<sup>27</sup>

Es decir, la mera previsión de que una instalación iba a dejar de utilizarse por considerarse innecesaria, permitía que los ingresos que generara pudieran ser ya aplicados a la construcción de nuevas instalaciones a la que trasladarla, lo que claramente invitaba a desarrollar una actividad de explotación inmobiliaria de las mencionadas propiedades.

Esta ley fijaba dos condiciones fundamentales que, con ciertas variaciones a lo largo de los años, constituirán ya dos de las características más significativas del modelo de gestión del patrimonio inmobiliario de origen militar. Por un lado, se establecía que los recursos obtenidos sólo se podían destinar a financiar inversiones. Por otro, que esas inversiones debían ir destinadas a la construcción de edificios de nueva planta o a la mejora de edificios existentes de uso militar. Es decir, sólo podían destinarse a inversiones reales del tipo inversión nueva o inversión de reposición en infraestructura y bienes destinados al uso general<sup>28</sup>.

Por último, para facilitar la gestión presupuestaria de los recursos económicos obtenidos de este modo, el artículo 3º de la citada ley excluía a los mismos de la aplicación del principio de anualidad presupuestaria, al permitir que los créditos obtenidos y no aplicados al reconocimiento de obligaciones por las obras en ejecución durante el mismo año, se pudieran incorporar a ejercicios siguientes para continuar atendiendo las obligaciones que se derivaran del gasto comprometido para ese mismo fin.

Como puede apreciarse, esta ley de 1856 enmarcada claramente dentro del proceso de desamortización y venta de propiedades del Estado iniciado en aquellos años, marca un hito en la gestión de las infraestructuras militares y en la capacidad de convertir estos inmuebles en recurso económico con el que incrementar el magro presupuesto destinado a los ejércitos. Ello permite datar una fecha de inicio, ya que desde esas fechas los ejércitos pudieron utilizar los créditos obtenidos con la venta de cuarteles y fortificaciones para financiar su propia actividad, y con ello trasladar de ubicación las instalaciones obsoletas, construir nuevas instalaciones o mejorar las existentes.

<sup>27</sup> España. «Ley de 5 de marzo de 1856» antes citada.

<sup>28</sup> Se correspondería con los artículos 60 y 61 de los códigos que definen la clasificación económica del gasto público en la actualidad.

*REFERENCIAS A LA ENAJENACIÓN DE TERRENOS MILITARES EN LA LEGISLACIÓN POSTERIOR A LA DESAMORTIZACIÓN*

Aunque de forma tangencial, se puede destacar también otra referencia a los terrenos y edificios militares contenida en la normativa desamortizadora de la época, en concreto, en la «Ley de 12 de mayo de 1865»<sup>29</sup>, de desamortización de bienes de la Corona, norma que incorpora, si bien con ciertas peculiaridades, estos bienes al proceso de desamortización.

La ley de 1865, además de enumerar, describir y concretar de forma detallada cuáles son los bienes que forman parte del «patrimonio de la Corona y del caudal privado del rey»<sup>30</sup> establece que el resto de bienes no señalados como privativos de la Corona quedan relevados de esa afectación y los declara enajenables, dedicando para ello un título de la ley -el Título III- a regular la «venta y aplicación de los bienes segregados del Real Patrimonio.»<sup>31</sup>

Así, la ley incluye un listado pormenorizado de los bienes que quedan formando parte del patrimonio de la Corona, entre los que se incluyen los Reales Sitios del Buen Retiro, la Casa de Campo, la Florida, el Pardo, San Ildefonso, Aranjuez y San Lorenzo. Sin embargo, en el párrafo primero de su artículo 3º se indica que «se segregarán del Patrimonio de la Corona los cuarteles de su pertenencia que en los Reales Sitios estén actualmente destinados al aposentamiento de tropas».<sup>32</sup>

Respecto de estos bienes segregados la ley dispone que «se adjudicarán al Estado por la cuarta parte del precio de su tasación los cuarteles de que trata el párrafo primero del Art. 3º de esta ley, y cualesquiera otros edificios y terrenos de los puestos en venta que sean necesarios para servicio al Estado».<sup>33</sup>

De esta forma, el patrimonio del Estado asumía los terrenos militares, incluso los cuarteles ubicados en los Reales Sitios, si bien la transmisión se hacía mediante el pago de un precio a la Corona, regulado en la propia ley, que equivalía al 25% de su precio de tasación, es decir, la misma participación que percibía la Corona por los bienes desamortizados que eran vendidos por subasta pública.<sup>34</sup>

<sup>29</sup> España. «Ley de 12 de mayo de 1865, relativa a la desamortización de los bienes del Real Patrimonio cedidos por S. M. al Estado.» *Gaceta de Madrid*, núm. 136, de 18 de mayo de 1865, p. 1.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 1.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 1.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 1.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 1.

<sup>34</sup> Los bienes de la Corona desamortizados en virtud de esta ley se vendían por procedimiento de subasta, correspondiendo al Estado el 75% del precio de remate e ingresando a la Corona el 25% restante.

Todo ello resulta significativo por cuanto pone de manifiesto los esfuerzos realizados en la última etapa de gobierno del General Narváez<sup>35</sup> para incrementar los ingresos presupuestarios y desarrollar una gestión del patrimonio del Estado. Por un lado, se identifica y separa el patrimonio de la Corona y, por otro, se declaran enajenables todos los bienes no afectos al servicio público<sup>36</sup>, completando de este modo el proceso desamortizador iniciado 30 años antes.

### *Referencias durante el Sexenio Democrático (1868-1874)*

Más adelante, ya tras la revolución de 1868, una primera referencia muy reveladora de las dificultades que para la Hacienda pública tenía la gestión del patrimonio y la obtención de recursos presupuestarios mediante la enajenación de propiedades del Estado, se encuentra en el texto de presentación de los presupuestos para el año económico 1869-70.

De la lectura de este documento se desprende una visión pesimista y crítica con la situación en que se encuentra el proceso de venta de bienes procedentes de la desamortización, reflejando la grave dificultad con que se encontraban los adquirentes de estas propiedades para hacer frente a los pagos aplazados de la compra, así como la sensación de frustración por el escaso rendimiento que estaban produciendo para las arcas públicas. Tanto es así, que se califica a este episodio como de crisis desamortizadora.

«Cumple también consignar aquí el hecho poco apreciado comúnmente y de influjo sin embargo innegable sobre la situación económica del país por efecto de la desamortización. Esta ha de ser en gran manera beneficiosa para tiempos venideros; pero sobre las crisis metálicas y la carestía, y los sucesos políticos; sobre la perturbación causada por la construcción de ferrocarriles y desgraciado éxito de la multitud de sociedades de crédito establecidas en los últimos años, hoy atraviesa nuestra patria una verdadera crisis desamortizadora. Todos los compradores de bienes nacionales, ínterin no han satisfecho la totalidad de sus plazos, viven angustiados, aplicando sus ahorros a la extinción de la deuda contraída con el Estado, y lo que

<sup>35</sup> Narváez (1800-1868) fue, con interrupciones entre los años 1844 y 1868, presidente del Consejo de Ministros durante la etapa de reinado de Isabel II.

<sup>36</sup> En el artículo 22 de la citada ley «Se declaran en estado de venta los predios rústicos y urbanos, los censos y cualesquiera otros bienes pertenecientes al Real Patrimonio, no comprendidos en los artículos 1º y 2º de esta Ley». Mediante Ley de 1º de mayo de 1855 ya se habían declarado también en venta todos los bienes del patrimonio del Estado, excepto los destinados al servicio público.

debe ser manantial de bienestar para las familias, de mayores consumos y de mayores ingresos rentísticos ha sido durante muchos años, y continuará por algunos más, ofreciendo dificultades a los Gobiernos, aunque nunca habrá motivo para considerar como causa de malestar y desasosiego permanente lo que no es más que un daño transitorio y soportable por el devenir lisonjero que promete». <sup>37</sup>

Se ha incorporado esta larga cita, extraída de la presentación realizada por el ministro de Hacienda, D. Laureano Figuerola <sup>38</sup> del proyecto de ley de presupuestos (presupuesto general de ingresos del Estado) para el año económico 1869-70, tanto por lo ilustrativa que resulta de las dificultades del proceso desamortizador, como por la similitud que refleja tal situación con etapas muy actuales de nuestra historia hacendística.

Pero sobre todo, destaca la escasa capacidad de pago que tenían los compradores, especialmente para abonar los pagos aplazados de la compra, y cómo estas dificultades estaban producidas por los problemas financieros del momento, entre los que se cita abiertamente «el desgraciado éxito de la multitud de sociedades de crédito establecidas en los últimos años». Es preciso recordar que eran los años próximos al nacimiento de la peseta <sup>39</sup> como moneda oficial y ya se dejaban ver las complicaciones que conllevaba los desequilibrios en las cuentas públicas y los desajustes financieros. <sup>40</sup>

En tal situación, ese mismo año se suprimió la autorización para que los recursos generados por la venta de propiedades de origen militar pudieran ser destinados directamente a inversiones del Ministerio de la Guerra. En los estados de ingresos de los presupuestos para el ejercicio 1869-70 <sup>41</sup> se consignaron de forma conjunta los correspondientes a pagos a contado, plazos vencidos y

<sup>37</sup> España. «Proyecto de Ley articulando el nuevo Presupuesto para el año económico de 1.º de julio de 1869 a 30 de Junio de 1870». *Gaceta de Madrid*, núm. 110, de 20 de abril de 1869 p. 2.

<sup>38</sup> Laureano Figuerola (1816-1903). Ministro de Hacienda desde octubre de 1868 a julio de 1869 y desde octubre de 1869 a diciembre de 1870.

<sup>39</sup> Si bien unos meses antes de la publicación de la ley de presupuestos 1869-70 ya se había promulgado el Decreto de 19 de octubre del 1868 por el que se implantaba la peseta como unidad monetaria nacional, sustituyendo al escudo, estos presupuestos aún se expresan en escudos. El citado decreto fijaba la entrada en vigor de la nueva peseta a final del año: «Art.10.º. A contar desde 31 de Diciembre de 1870 será obligatorio, así en las Cajas públicas, como entre particulares, el uso del sistema monetario creado por este Decreto». No obstante, las monedas anteriores, como el real y el escudo, se mantuvieron en circulación durante bastante tiempo.

<sup>40</sup> Por ello, llama la atención que estos hechos se hayan repetido 140 años después del nacimiento de la peseta, con el nacimiento de otra nueva moneda, el euro. Son muy parecidas complicaciones y están protagonizadas por los mismos elementos de entonces: el desequilibrio de las cuentas públicas, el desgraciado éxito de las entidades financieras y las dificultades de las familias para atender los pagos derivados de la compra de inmuebles.

<sup>41</sup> España. «Ley de 1 de julio de 1869, fijando el presupuesto de ingresos para el año económico de 1869-70.» *Gaceta de Madrid*, núm. 183, de 2 de julio de 1869, p. 1 a 2.

no pagados de todos los bienes enajenables “incluso los terrenos y edificios militares”. La partida de ingresos tenía la siguiente denominación:

«Plazos al contado, vencimiento del segundo semestre de 1869 y primero de 1870, y descuentos de los procedentes de las ventas y redenciones posteriores al 2 de octubre de 1858: De los bienes del Estado, incluso los terrenos y edificios militares<sup>42</sup> y el 20% de Propios».

Como se puede apreciar, en 1869, en pleno Sexenio Democrático, recién inaugurada la etapa del General Serrano<sup>43</sup>, se recurría en los presupuestos a los terrenos y edificios que habiendo estado destinados a usos militares se ponían en venta, pero los recursos que pudieran producir no se destinaban a inversiones del propio servicio militar, sino que engrosaban de forma incondicionada las arcas del Estado, destinándose a hacer frente al déficit y a la amortización de la deuda.

No obstante, aun no autorizándose de forma global la utilización de los recursos obtenidos para financiar inversiones, como era común desde 1856, se incorporó en una disposición especial<sup>44</sup> de la misma ley una autorización para permitir la ejecución de un listado de obras concretas, de interés para el Ministerio de la Guerra, disponiendo que pudieran ser financiadas con el producto de la venta de ciertos cuarteles.

En concreto, se autorizaba la venta del antiguo Convento del Carmen y de parte del denominado Cuartel del Soldado de Madrid así como la del Cuartel de San Francisco en Valencia, indicando que los recursos obtenidos se podrían reinvertir en las obras del Palacio de Buenavista en Madrid y en los acuartelamientos de Valencia. De igual modo, se autorizaba la reedificación del Cuartel de Guardias de Corps dañado por un incendio, a financiar con cargo a los recursos derivados de la indemnización abonada por el seguro de incendios.

En definitiva, a través de esta disposición especial de la Ley de Presupuestos para 1869-70, se estaban vinculando nuevamente ingresos obtenidos por ventas de edificios a la financiación de inversiones del mismo objeto, pero dentro de un listado estricto y restrictivo en el que se fijaba qué edificios se podían vender y en qué otros se podían invertir los recursos obtenidos.

<sup>42</sup> El subrayado es del autor.

<sup>43</sup> Francisco Serrano y Domínguez (1810-1885). Presidente de la Junta Revolucionaria Provisional y posteriormente regente del Reino y presidente del Poder Ejecutivo. Partido Unión Liberal.

<sup>44</sup> La información detallada de los efectos de esta Disposición Especial se puede consultar en los anexos a la «Ley de 11 de julio de 1877, fijando los gastos públicos y los ingresos del Estado para el año económico de 1877-78», en un apartado específico destinado a “obligaciones de ejercicios cerrados” *Gaceta de Madrid*, núm. 193, de 12 de julio de 1877, p. 96

Dentro esta etapa, y fruto del espíritu reformista del Gobierno del General Serrano y posteriormente de Prim<sup>45</sup> que se puso de manifiesto en muchos ámbitos de la gestión pública, se adoptaron medidas para la formación del inventario de bienes del Estado. Así, el artículo 13 de la «Ley de 19 de mayo de 1870»<sup>46</sup> de presupuestos para 1870-71, reiteraba el compromiso de su regularización indicando que «El Ministro de Hacienda adoptará las medidas oportunas para que por todos los ministerios se proceda a inventariar y valorar los bienes del Estado, de cualquier clase que sean, de modo que pueda llegarse a conocer con certeza el activo y el pasivo del tesoro público».<sup>47</sup>

También la amplia regulación hacendística operada mediante la «Ley de 25 de julio de 1870»<sup>48</sup> de administración y contabilidad de la Hacienda, tuvo incidencia en aspectos relacionados con la mejora de la gestión del patrimonio inmobiliario.<sup>49</sup>

Así, esta ley, en su artículo 47, dedicado a los denominados «balances» que debían acompañar al proyecto de ley anual de presupuestos, establecía la obligatoriedad de incorporar un documento detallado: «de bienes y derechos reales que posee el Estado, que expresará los que posea a principios del año, los que haya adquirido y enajenado con posterioridad y los que resulten existentes al final del mismo periodo»<sup>50</sup>

De igual modo, en el proceso de rendición de cuentas establecido en el artículo 70 de la citada ley de 1870, se exigía la elaboración de una cuenta denominada «de propiedades y derechos», cuyo contenido era el siguiente:

«La cuenta de propiedades y derechos pondrá de manifiesto las fincas y derechos reales que posee el Estado al empezar el año, las incauciones, adquisiciones y enajenaciones verificadas durante el mismo y las que resulten existentes al terminar aquel periodo, haciendo la debida distinción de los bienes que estén en venta y de los que se utilicen para

<sup>45</sup> Juan Prim (1814-1870), sucedió a Serrano como presidente, hasta su fallecimiento por un atentado el 30 de diciembre de 1870. Partido Progresista

<sup>46</sup> España. «Ley de 19 de mayo de 1870, fijando el presupuesto de gastos para el año de 1870-71.» *Gaceta de Madrid*, núm. 141, de 21 de mayo de 1870, p 1 a 4

<sup>47</sup> *Ibidem*, p.2

<sup>48</sup> España. «Ley de 25 de junio de 1870, provisional de Administración y Contabilidad de la Hacienda.» *Gaceta de Madrid*, núm. 170, de 28 de julio de 1870, p. 1

<sup>49</sup> Aunque ya en la anterior «Ley de 20 de febrero de 1850» de la Hacienda pública, se habían regulado aspectos fundamentales de la gestión del patrimonio del Estado, que en muchos aspectos se han ido transmitiendo en posteriores leyes casi hasta nuestros días, esta nueva norma hacendística estableció algunas mejoras importantes, como fue la de exigir que cada departamento ministerial incorporara un inventario de bienes a la documentación básica para la elaboración de los presupuestos generales.

<sup>50</sup> España. «Ley de 25 de junio de 1870, provisional de Administración y Contabilidad de la Hacienda.» *Gaceta de Madrid*, núm. 170 de 28 de julio de 1870, p. 1

el servicio público. Además determinará esta cuenta el resultado de las ventas realizadas en el año y el movimiento de los valores a cobrar que producen las enajenaciones».<sup>51</sup>

Puede deducirse de ello que durante este periodo, la normativa vigente en materia de gestión del patrimonio tendía a dar un tratamiento bastante centralizado y estricto, estableciendo un principio de reserva de ley para acordar cualquier enajenación, así como de unidad de caja para los ingresos de su venta, sin distinción acerca de qué tipo de bienes se enajenaban ni a que ramo estaban afectados. Además, se exigía a los departamentos ministeriales la elaboración y seguimiento de un inventario que formaba parte de la documentación presupuestaria.

Poco después, mediante una «Orden de la Regencia, de 22 de octubre de 1870»,<sup>52</sup> se dispondría el procedimiento para llevar a cabo las entregas de fincas y edificios del Estado que quedaran afectas a usos militares. La citada Orden regula detalladamente la distribución de competencias entre los departamentos ministeriales de Hacienda y de la Guerra, lo que denota una cierta singularidad respecto del trato especial que se da a este tipo de entregas de propiedades cuando el órgano que las recibe es el Ministerio de la Guerra. No obstante, durante este periodo, los recursos obtenidos con las ventas de bienes siguieron vinculados con carácter general al Tesoro público y a financiar las necesidades presupuestarias, sin atribución al Ministerio de la Guerra.

En posteriores leyes de presupuestos, las referencias a los recursos obtenidos por la venta de propiedades del Estado, incluidos los del ramo de Guerra, tenían como denominador común su vinculación a la amortización de la deuda flotante. Se puede encontrar testimonio de ello en algunas leyes anuales de presupuestos, como en la ley de presupuestos para 1872-1873<sup>53</sup>, en la que se incluía una partida de ingresos con la denominación de «Enseres, edificios y materiales de los Ramos de Guerra y Marina: 10.000.000 pesetas».<sup>54</sup>

A su vez, en el artículo 13 de dicha disposición legal, se establecía que «Ingresarán en el Tesoro Público los productos de las ventas de enseres,

<sup>51</sup> *Ibidem*, p.1

<sup>52</sup> Citada en el preámbulo del «Real decreto, de 25 de junio de 1902, relativo a entrega de edificios o terrenos propiedad del Estado afectos al servicio de Guerra.» *Gaceta de Madrid*. Núm. 178 de 27 de junio de 1902.

<sup>53</sup> España. «Proyecto de ley de 11 de mayo de 1872, a que se refiere el decreto para fijar los gastos y los ingresos del Estado durante el año económico de 1871 a 1872 vigente.» *Gaceta de Madrid*, núm. 133, de 12 de mayo de 1872, p. 420.

<sup>54</sup> *Ibidem*, p.420

edificios, buques, materiales y todos los efectos de arsenales y maestranzas que se enajenen por los Ramos de Guerra y Marina por ser inútiles al servicio.»<sup>55</sup>

Todo ello indica que la posibilidad de obtener ingresos de la venta de estos materiales y edificios era identificada también en este periodo como una fuente interesante de financiación presupuestaria, pero dichos recursos no iban, en este caso, destinados a financiar nuevas inversiones o gastos en los ejércitos, sino que engrosaban los presupuestos del Estado.

Ya en el periodo final de la Primera República,<sup>56</sup> se publicó el «Decreto de 26 de junio de 1874»<sup>57</sup> aprobando los Presupuestos para 1874-1875, en el que se volvía a fijar la preponderancia competencial del Ministerio de Hacienda respecto del inventario, así como respecto de la aplicación de los recursos obtenidos a partir de la venta de propiedades. En lo que se refiere al destino que los presupuestos preveían hacer de los recursos obtenidos por estas ventas, la indicación es igualmente clara, disponiendo que se utilizarán para la reducción del saldo de deuda pública:

«Para conseguirlo<sup>58</sup> ha creído el Ministro de Hacienda conveniente proceder a una nueva emisión de Bonos del tesoro, con cuyo importe se enjugará desde luego la mayor parte de aquella Deuda. A este fin se dedica una parte de la masa de bienes que restan por vender. [...]

-Las fincas propiedad del Estado que restan por vender, según los datos facilitados por la Dirección General de Propiedades ascienden en tasación a pesetas... 251.000.000.-

-Y suponiendo que solo se rematen en un 60 por 100 de mejora en sus respectivas subastas en vez del 88 por 100 que por término medio se obtiene hoy, se aumentará el capital apreciado en ... 150.000.000».<sup>59</sup>

Todo ello, confirma que en este periodo los recursos obtenidos con las ventas de edificios y propiedades de todos los Ministerios, se dedicaban a reducir la deuda del Tesoro, así como para ofrecerlos como garantía de las nuevas emisiones de Bonos.

<sup>55</sup> *Ibíd.*, p.420

<sup>56</sup> Primera República: periodo comprendido entre 11 de febrero de 1873 y 31 de diciembre de 1874.

<sup>57</sup> España. «Decreto de 26 de junio de 1874, de Presupuesto general y extraordinario de gastos y presupuesto de ingresos correspondientes al año económico de 1874-75.» *Gaceta de Madrid*, núm. 179, de 28 de junio de 1874, p. 830 a 838.

<sup>58</sup> Se refiere a conseguir reducir la Deuda Flotante del Tesoro, denominación con que se identificaba a la deuda a corto plazo para cubrir necesidades transitorias de tesorería.

<sup>59</sup> España. «Decreto de 26 de junio de 1874, aprobando los Presupuestos 1874-1875.» *Gaceta de Madrid*, núm. 179, de 28 de junio de 1874, p. 830 a 838.

*Referencias durante la Restauración: 1875-1885*

Iniciado el periodo de la Restauración Borbónica, la regulación sigue guardando bastante similitud, al menos en los primeros tiempos, a la que regía en el periodo anterior. Así, en la «Ley de 21 de julio de 1876»<sup>60</sup>, de presupuestos para 1876-1877, se establece que los productos de la venta de los bienes del Estado desamortizados se destinen al pago de intereses y amortización de los bonos del Tesoro.

En ese año, los recursos obtenidos por la venta de bienes procedentes del uso militar, junto con los procedentes de otras ventas de bienes desamortizados, se incluyeron en un presupuesto especial de ingresos, con la denominación de «Presupuesto Especial de ingresos de rentas de bienes desamortizados y de los gastos afectos al producto de las mismas para el año económico 1876-77»<sup>61</sup>, en el que figuraba una partida con la denominación de «Ventas de edificios y material inútil de Arsenales y Maestranzas de los Ramos de Guerra y Marina».<sup>62</sup>

Dicho presupuesto especial establecía como contrapartida en el estado de gastos los créditos destinados al servicio de la deuda, esto es, los importes con que se financiaban los intereses y las dotaciones para la amortización de los vencimientos de Bonos del Tesoro, por lo que nuevamente, en ese ejercicio presupuestario, el producto de la venta de edificios y materiales del ejército se puso al servicio de la Deuda.

Sin embargo, poco tiempo después empieza a percibirse de nuevo un cambio de actitud respecto de la aplicación de los ingresos de los bienes desamortizados. Una primera referencia en la normativa patrimonial del Estado que permite vislumbrar este cambio en las prioridades del Gobierno es la contenida en la «Ley de 21 de diciembre de 1876»<sup>63</sup> sobre venta y permuta de los edificios del Gobierno, que estableció un conjunto de normas y procedimientos para impulsar y facilitar la enajenación de los edificios y fincas en manos del Estado.

Establecía la mencionada Ley en su artículo 5º que:

«Los edificios cuya venta se acuerde, podrán también permutarse por otros ya construidos o en construcción, entendiéndose que la permutas

<sup>60</sup> España. «Ley de 21 de julio de 1876, de presupuestos generales del Estado para el año económico de 1876-77.» *Gaceta de Madrid*, núm. 204, de 22 de julio de 1876, p. 171 a 181.

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 180.

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 180.

<sup>63</sup> España. «Ley de 21 de diciembre de 1876, dictando disposiciones para la adquisición, construcción y reforma de edificios destinados á oficinas y otros servicios del Estado.» *Gaceta de Madrid*, núm. 358, de 23 de diciembre de 1876, p. 743 a 744.

que hayan de verificarse entre fincas del Estado y de corporaciones civiles, podrán hacerse previa tasación y dictamen de la Junta que se crea por el art. 10 de esta Ley. En las permutas con particulares, antes de realizarse el contrato se sacará a subasta pública la finca del Estado objeto de la permuta, a pagar al contado el precio del remate, y de no haber postor, se hará permuta sirviendo de base el precio de tasación». <sup>64</sup>

Resulta especialmente destacable en esta ley la regulación que hizo de las permutas de edificios del Estado, que podía hacerse tanto con los de otras corporaciones civiles, como con particulares, en los casos en que tras haber intentado enajenarlos por subasta no llegaran a adjudicarse. Es una medida de indudable potencia, que abre un abanico amplio de posibilidades para impulsar una más activa gestión del patrimonio, mediante la colaboración con otras administraciones públicas e incluso con particulares como sistema para dar salida a propiedades de difícil venta.

Tal medida se comprende mejor si se vincula con lo dispuesto en otra ley promulgada en esas mismas fechas, en concreto la «Ley de 22 de diciembre de 1876»,<sup>65</sup> declarando de utilidad pública las obras de ensanche de las poblaciones. Resulta sencillo comprender que ambas leyes se complementaban entre sí para impulsar los proyectos de ensanche de las poblaciones en aquellas operaciones urbanísticas que afectaban a terrenos propiedad del Estado. De esta forma, estableciendo nuevas fórmulas, como la permuta, se potenciaba y agilizaba la salida de este patrimonio al mercado facilitando las transacciones y los acuerdos entre administraciones.

Respecto de los ingresos que se pueden obtener con la venta de las propiedades, la ley era taxativa y exigía que dichos recursos se dedicaran exclusivamente a atender las necesidades de inversión en el propio patrimonio, tal como establece el artículo 4º de la misma, en el que se concreta que:

«El precio de las ventas se destinará exclusivamente a la construcción de edificios para todos los servicios y usos públicos, y a la reparación y reforma de los antiguos que se conservan. Igual aplicación se dará a las cantidades que se economizan por los alquileres que hoy paga el Estado». <sup>66</sup>

Se puede afirmar que esta ley de 1876 marcó, en este nuevo periodo histórico, un punto de inflexión en la gestión patrimonial de los bienes del

<sup>64</sup> *Ibidem*, p. 743.

<sup>65</sup> España. «Ley de 22 de diciembre de 1876, declarando obras de utilidad pública las de ensanche de poblaciones.» *Gaceta de Madrid*, núm. 358, de 23 de diciembre de 1876, p. 744 a 745.

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 744.

Estado, ya que vinculó de forma generalizada y para cualquier tipo de edificios o terrenos enajenados, los ingresos obtenidos por la venta a la construcción o rehabilitación de edificios públicos. Es decir, no sólo animó las ventas de las propiedades inmuebles innecesarias del Estado, sino que también determinó dar un destino concreto a estos recursos, invirtiéndolos en mejorar el mismo tipo de bienes de los que manaban los propios recursos, es decir, en edificios, fincas, terrenos e infraestructuras públicas.

En el aspecto organizativo, la ley creó una Junta para impulsar las propias medidas contenidas en la misma, presidida por el ministro de Hacienda en la que, en atención al importante patrimonio que detentaba el ramo de Guerra, se incluyó para formar parte de la misma al director general de Ingenieros Militares. Su composición era la siguiente:

«Art. 10. Con el fin de proponer cuanto sea conveniente para la ejecución de esta Ley se crea la Junta presidida por el Ministro de Hacienda y compuesta de los Presidentes del Consejo de Estado, del Tribunal Supremo de Justicia, del de Cuentas del Reino y del Director General de Ingenieros Militares, de un Senador y un Diputado nombrados por el Gobierno, del Presidente de la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando y del Director General de Propiedades y Derechos del Estado. Será Secretario de esta Junta un Oficial del Ministerio de Hacienda o un Jefe de Administración de la Dirección de Propiedades que se designará al efecto».<sup>67</sup>

Como se puede apreciar, esta norma reguló la posibilidad de que la totalidad de los recursos obtenidos con las ventas fueran destinados a inversiones en nuevos terrenos, edificios o construcciones, pero asignándolos de forma indeterminada a cualquiera de los departamentos ministeriales.

Se daba así la poco deseable situación de que el Ministerio de la Guerra, que podía aportar una cantidad notable de propiedades enajenables, no tenía garantía de recibir el producto de esas ventas a través de inversiones en sus propios edificios. Todo ello invitaba a reclamar un trato diferencial, que restableciera el régimen propio de aprovechamiento del producto de estas ventas.

Así, tan sólo unos meses después, en la siguiente ley de presupuestos para 1877-78,<sup>68</sup> se estableció una nueva excepción respecto de los edificios procedentes del uso militar:

<sup>67</sup> *Ibidem*.

<sup>68</sup> España. «Ley de 11 de julio de 1877, fijando los gastos públicos y los ingresos del Estado para el año económico de 1877-78». *Gaceta de Madrid*, núm. 193, de 12 de julio de 1877, p. 91 a 101.

«Artículo 69. Las cantidades que ingresen en el Tesoro por enajenación de cuarteles y otras fincas militares se pondrán por el Ministerio de Hacienda a disposición del de la Guerra para que las invierta en la construcción de edificios para el servicio militar.»<sup>69</sup>

La pugna que se había observado años atrás entre el Ministerio de Hacienda y el de la Guerra<sup>70</sup> respecto de la titularidad y el aprovechamiento de los recursos producidos por la venta de edificios del ramo de Guerra parecía encontrar un punto de equilibrio mediante esta ley, que encargaba la recaudación de los recursos a Hacienda, lo que le otorgaba a este departamento una posición de tutela o control de los mismos, pero permitía que Guerra pudiera aprovecharlos de forma exclusiva para sus propios fines.

La citada disposición legal constituye un nuevo punto de referencia en el estudio de la normativa que afecta a la enajenación de terrenos militares, así como a la vinculación entre ingresos y gastos. Si ya se había consentido con la anterior ley sobre venta y permuta de 1876 una vinculación finalista para el conjunto de los edificios gubernamentales, sin distinguir el área competencial a la que estuvieran vinculados, el articulado de esta nueva ley de presupuestos estableció la particularidad de que, si esos edificios o terrenos estaban siendo destinados al uso militar, los recursos obtenidos con su venta únicamente pudieran nutrir los presupuestos destinados a la construcción de nuevas infraestructuras militares.

Ello supone, nuevamente, dotar de un régimen de exclusividad al patrimonio del Ejército, ya que mientras con el producto de las ventas del resto del patrimonio del Estado se financiaban las obras de cualesquiera departamentos ministeriales, en el caso de los bienes del Ministerio de la Guerra sólo financiaban sus propias necesidades de infraestructura.

Podría decirse que esta norma recupera nuevamente los elementos que constituyen la principal característica que define el régimen peculiar de la venta del patrimonio de origen militar, esto es, la posibilidad de utilizar los recursos obtenidos para fines propios, lo que llevará indirectamente a detentar “de facto” la capacidad de decidir qué edificios o terrenos de uso militar son enajenables.

Se han podido constatar varios casos concretos de aplicación de la mencionada ley de 1876 en operaciones complejas de venta de cuarteles como, por

<sup>69</sup> *Ibidem*.

<sup>70</sup> MÁS HERNÁNDEZ (op. cit.) y MURO MORALES (op. cit.) se refieren a las difíciles relaciones entre ambos ministerios respecto de la gestión del patrimonio.

ejemplo, la que se recoge en la «Ley de 28 de diciembre de 1879».<sup>71</sup> Mediante dicha ley se autorizaba al ministro de la Guerra a que pudiera contratar la construcción de un nuevo cuartel de Infantería en Madrid, para que sustituyera a otros que se hallaban en mal estado, en concreto los cuarteles de San Mateo y Santa Isabel. Se ordenaba, asimismo, que el coste del nuevo cuartel se financiara con cargo a los recursos a obtener mediante la venta de estos últimos, pero con la advertencia de que no podrían ser desalojados hasta que se construyera el nuevo cuartel.

Para resolver este asunto, la ley autoriza a que «por no poderse entregar los citados cuarteles a los compradores hasta que el de nueva planta se haya terminado, pueda enajenarlos (previa subasta pública) en la forma que más convenga y más eficaz sea para obtener el fin pretendido.»<sup>72</sup>

Por tanto, en este caso, no sólo se autoriza la aplicación de los recursos obtenidos por la venta de los edificios a inversión en nuevos cuarteles, sino que se autoriza la subasta de edificios aún ocupados por los servicios militares, lo que resulta una práctica que se separa del procedimiento común en la enajenación de bienes del Estado.<sup>73</sup>

Otro ejemplo destacable de la aplicación de este procedimiento es el realizado en Málaga, autorizado por «Ley de 26 de julio de 1878».<sup>74</sup> En este caso la citada ley autorizaba la permuta de varios cuarteles con el ayuntamiento de Málaga. El ayuntamiento recibía estos edificios con la contrapartida de edificar otros nuevos, de importe igual al de tasación de los cedidos, y ponerlos a disposición del Ministerio de la Guerra:

«Art. 2º. Los terrenos y edificios objeto de la permuta serán tasados por la Administración que hoy los posea, y su importe servirá de base para fijar aproximadamente el presupuesto de los edificios militares que hayan de construirse. Si el valor de los edificios y terrenos que se permutan resultara mayor que el del coste de los que debe entregar el ayuntamiento, abonara este la diferencia en metálico».<sup>75</sup>

<sup>71</sup> España. «Ley de 27 de diciembre de 1878, autorizando al ministro de la Guerra para enajenar los cuarteles de San Mateo y Santa Isabel de esta Corte con el objeto de construir uno de infantería que los sustituya.» *Gaceta de Madrid*, núm. 17, de 17 de enero de 1879, p. 161.

<sup>72</sup> *Ibidem*.

<sup>73</sup> Este procedimiento podría suponer que los edificios se desafectaban incluso antes de haber sido desocupados y que la venta se hacía con los edificios ocupados.

<sup>74</sup> España. «Ley de 26 de julio de 1878, autorizando al Gobierno para verificar con el Ayuntamiento de Málaga la permuta de varios edificios del Estado, correspondientes al servicio de guerra en dicho punto.» *Gaceta de Madrid*, núm. 208, de 22 de julio de 1878, p. 234.

<sup>75</sup> *Ibidem*.

En este caso también se dan ciertas peculiaridades destacables, ya que es el ayuntamiento el que tiene que realizar las obras previamente a que los cuarteles permutados puedan ser entregados. Expresado de otro modo, significa que se permutan unos cuarteles ocupados por otros inexistentes en el momento de adoptar la decisión y que se deben construir para desalojar aquellos. Se trata, por tanto, de una operación inmobiliaria y financiera compleja que resulta de un procedimiento extraordinario, amparado en la ley de venta y permuta de 1876. No obstante, todo parece indicar que esta actuación de Málaga fracasó, según se deduce del contenido de una ley publicada unos años después, en concreto la «Ley de 8 de agosto de 1884»<sup>76</sup> por la que se daba autorización al Ministerio de Guerra para la venta mediante subasta de estas propiedades, sin hacer mención alguna al anterior acuerdo previo de permuta.

Existe información de otras operaciones de este tipo realizadas durante la época, que sería prolijo relatar en este momento.<sup>77</sup> Se trata en todos los casos de operaciones complejas y puntuales, pues se circunscriben a ciudades concretas, en las que la fórmula de la cesión y permuta se consideró un procedimiento útil para desembarazarse de propiedades de escasa funcionalidad y sustituirlas por otras más adecuadas para la prestación de los servicios requeridos.

Desde el punto de vista de la técnica presupuestaria, el método para incorporar estos recursos al presupuesto consistía en crear una partida de ingresos, sin previsión de recaudación durante el año. Podemos ver tal caso, por ejemplo, en el denominado «Estado Letra C: Presupuesto especial de ingresos de ventas de bienes desamortizados, y de los gastos afectos al producto de las mismas para el año económico 1880-81».<sup>78</sup> El concepto presupuestario figura abierto -sin previsión- con la denominación de «Productos de las ventas de edificios públicos y de las diferencias que se obtengan a favor del Estado en las permutaciones que se realicen por consecuencia de lo dispuesto en la Ley de 21 de diciembre de 1876».<sup>79</sup>

En concordancia con ello, tampoco se dotaba cantidad alguna en la correspondiente partida del presupuesto especial de gastos, que se autorizaba

<sup>76</sup> España. «Ley de 8 de agosto de 1884, autorizando al ministro de la Guerra para la venta de varios edificios de la ciudad de Málaga.» *Gaceta de Madrid*, núm. 227, de 14 de agosto de 1884, p. 513.

<sup>77</sup> Por ejemplo, en Gijón, por «Ley de 9 de enero de 1877.» *Gaceta de Madrid*, núm. 10, de 10 de enero de 1877, p. 74 a 75. En Pamplona, por «Ley de 6 de agosto de 1886.» *Gaceta de Madrid*, núm. 220, de 8 de agosto de 1886, p. 412.

<sup>78</sup> España. «Ley de 25 de junio de 1880, fijando los presupuestos de gastos e ingresos del Estado para el año económico de 1880-81.» *Gaceta de Madrid*, núm. 178, de 26 de junio de 1880, p. 768.

<sup>79</sup> *Ibidem*, p. 768.

en la ley de presupuestos con la denominación de: «Adquisición, construcción y reparación de edificios para servicio del Estado, conforme a lo dispuesto en la Ley de 24 de diciembre de 1876.»<sup>80</sup> Dicho artículo del presupuesto de gastos, y su contrapartida en el presupuesto de ingresos, quedaban a la espera de los posibles ingresos que se pudieran producir a lo largo del ejercicio una vez se produjeran las ventas, permitiéndose generar crédito con los recursos obtenidos.

En general, las ventas de patrimonio de bienes desamortizados no produjeron los recursos esperados y, además, como en etapas anteriores, se repitieron las dificultades para su recaudación en lo que respecta a los pagos aplazados. Así lo pone de manifiesto el Marqués de Orovio<sup>81</sup>, ministro de Hacienda al que correspondió tal regulación durante esta primera etapa de la Restauración, el cual haciendo un balance de la recaudación de los ingresos del año anterior, indica:

«No puede decirse otro tanto de los que proceden de ventas de bienes desamortizados a pesar de las rígidas disposiciones establecidas para hacer efectivos los débitos de los compradores. Han sido por el contrario defraudadas aquellas previsiones en los vencimientos a metálico procedentes de enajenaciones, así anteriores como posteriores a 1º de julio de 1876, y en los vencimientos a pagar en Bonos del Tesoro».<sup>82</sup>

### *Etapas de la regencia de María Cristina de Habsburgo (1885-1902)*

En todo caso, el camino emprendido con las antes citadas leyes de 1876 y 1877 desembocaría diez años después en una nueva «Ley de 30 de julio de 1887»<sup>83</sup> en la que se recogieron nuevas disposiciones destinadas a regular la venta de terrenos militares.

Esta ley de 1887, que recupera y amplía el régimen especial otorgado en el periodo de desamortización en la ya comentada «Ley de 5 de marzo de 1856»,<sup>84</sup> vuelve a regular la enajenación del patrimonio afecto a fines militares

<sup>80</sup> *Ibidem*, p. 768.

<sup>81</sup> Manuel de Orovio y Echagüe -Marqués de Orovio- (1817-1883), ministro de Hacienda entre el 11 de julio de 1877 y el 19 de marzo de 1880 en los gobiernos presididos por Cánovas, Martínez Campos y, nuevamente, Cánovas.

<sup>82</sup> España. «Memoria sobre el Estado de la Hacienda y del Tesoro y Proyecto de ley de presupuestos para 1880-81.» *Gaceta de Madrid*, núm. 49, de 18 de febrero de 1880, p. 453.

<sup>83</sup> España. «Ley de 30 de julio de 1887, autorizando al Gobierno de S. M. para vender ó permutar los edificios y fincas destinados á atenciones de Guerra.» *Gaceta de Madrid*, núm. 214, de 2 de agosto de 1887, p. 319.

<sup>84</sup> España. «Ley de 5 de marzo de 1856» antes citada.

y el destino de los recursos obtenidos por estas ventas. No obstante, el principal valor de esta ley es el de conceder un marco estable a la regulación de un asunto que en los años precedentes había estado sometido a los avatares de las leyes anuales de presupuestos. En ese sentido, marca una nueva referencia en el establecimiento de un régimen especial para los edificios y terrenos militares que, no sin ciertas modificaciones, tendría ya continuidad hasta nuestros días.

En un examen detenido del texto legal, se observan aspectos novedosos de mucho interés que incluso pueden calificarse de sorprendentes, en la medida que reflejan una concepción absolutamente economicista del patrimonio inmobiliario, así como una gran visión de la capacidad de intervención en el crecimiento urbanístico que se podía lograr a partir de los terrenos propiedad del Estado.

El interés político por impulsar el progreso y la modernidad desde la actividad urbanizadora explica el momento histórico de especial optimismo en que se promulga esta ley. Son aquellos años en los que España quería mostrarse al mundo y preparaba la gran Exposición Universal de Barcelona de 1888. Entrando en el detalle del contenido de esta ambiciosa ley, en su artículo primero indicaba:

«Se autoriza al Gobierno de S.M. para vender o permutar todos los edificios y fincas destinadas a atenciones de Guerra que por su mal estado, disposición o construcción impropia del uso a que se dedican, hallarse mal situados, valor considerable de sus solares u otras causas, convenga enajenar o cambiar con ventaja para los servicios militares».<sup>85</sup>

En dicho artículo se detalla el objeto material de la ley, a saber: «todos los edificios y fincas destinadas a atenciones de Guerra». Como se ve, la definición es amplísima y no establece ningún tipo de restricción respecto de la situación jurídica patrimonial de los mismos, ni siquiera se establece la condición de que estén afectados a ese uso o, en su caso, la indicación de que se desafecten para su venta. Es, por tanto, una definición extensa que abarca a cualquier edificio, sea cual sea su origen, que en el momento de dictar la ley esté destinado a fines militares.

Respecto de las condiciones que convierten a estos edificios y fincas en enajenables, o en idóneos para tal enajenación, se fijan dos tipos de criterios distintos, unos de carácter objetivo, basados en elementos físicos del edificio, y otros de carácter económico, basados en la capacidad que tengan para producir ingresos.

<sup>85</sup> España. «Ley de 30 de julio de 1887, autorizando al Gobierno de S. M. para vender o permutar los edificios y fincas destinados a atenciones de Guerra.» *Gaceta de Madrid*, núm. 214, de 2 de agosto de 1887, p. 319.

Respecto de los criterios técnicos objetivos, esta ley considera enajenables todos aquellos edificios caracterizados por «su mal estado, disposición o construcción impropia del uso a que se dedican» e incluso también por «hallarse mal situados».

Estos criterios resultan totalmente razonables, ya que entre las justificaciones que se pueden invocar para la venta de un edificio destinado a la prestación de un servicio público resulta habitual que se incluyan causas estructurales - mal estado o mala disposición del edificio- o funcionales -construcción impropia o mal situada para prestar el servicio- lo cual responde a criterios que pueden considerarse técnicos y a razones justificables desde el interés público.

Pero sin duda, los criterios que resultan más novedosos de esta nueva regulación legal son los referidos al modo de determinar la conveniencia de la enajenación por criterios económicos, indicando que pueden ser enajenables aquellos edificios que reúnan la característica de tener un «valor considerable de sus solares u otras causas» y que, por ello, «convenga enajenar o cambiar con ventaja para los servicios militares».

Aplicando estos últimos criterios económicos, se podría considerar enajenable cualquier edificio que siendo perfectamente adecuado para prestar el servicio que se requiriera, y aun teniendo condiciones idóneas para tal misión, mostrara una alta capacidad de producir ingresos con su enajenación o permuta. Dicho de otro modo, el interés público de la enajenación de un edificio no radica, según esta ley, en el hecho de carecer de aptitud para prestar un servicio público, sino en la posibilidad de generar recursos con su venta. Si se considera que el edificio ocupa un solar con alto valor de mercado queda justificado el interés público de su venta.

No debe pasar tampoco desapercibida una indicación contenida en el texto legal que permite admitir como justificación de la venta un incondicional «otras causas». Es decir, además de los criterios antes comentados, que pueden por sí mismos ser considerados como muy amplios y ciertamente subjetivos, se deja abierta la posibilidad de invocar “otras causas” para justificar la enajenación de una propiedad de uso militar. En tal caso, lo único que esa operación debe reportar es «ventaja para los servicios militares».

El artículo segundo se refiere al procedimiento y competencias:

«Art.º 2º. Las enajenaciones a que se refiere el artículo anterior se harán directamente por el ramo de Guerra, con acuerdo del Consejo de Ministros, previa la subasta pública, si se tratare de venta, y verificando permutas en la forma, manera y condiciones que más beneficiosa se considere para los intereses del Estado, y que más rápidamente conduzca al objeto de esta ley».<sup>86</sup>

<sup>86</sup> Ibidem.

Se atribuye la totalidad de la gestión al Ministerio de la Guerra, si bien se debe obtener la preceptiva autorización del Consejo de Ministros. En este aspecto, se produce un avance respecto de la situación anterior, ya que la nueva ley da una gran autonomía de gestión a este ministerio. No obstante, le impone la obligación de velar por los intereses del Estado en tal actividad, lo cual va de suyo en cualquier actuación pública, pero en este caso se vincula a la exigencia de hacerlo con especial rapidez en la consecución del fin.

Todo ello invita a interpretar que esta disposición abogaba por desarrollar una gestión más ligada a la eficacia que a la eficiencia,<sup>87</sup> lo cual va en consonancia con el objetivo de obtener recursos de forma rápida y de desalojar los cuarteles y edificios militares considerados innecesarios, para realizar las nuevas inversiones que se consideraban urgentes.

Respecto de la gestión de los ingresos producidos, se acuerda lo siguiente:

«Art.º 3º. El producto de las ventas y permutas que se vayan realizando ingresara en las Tesorerías de Hacienda con aplicación a Rentas Públicas del presupuesto que estuviere en ejercicio, y quedará a disposición del ramo de Guerra para los fines que determina el artículo siguiente.

Art.º 4º. Los créditos del material de Ingenieros del presupuesto correspondiente al año económico en que se verifiquen los ingresos por ventas y permutas de que se trata, se considerarán ampliados en una suma igual a la de los productos obtenidos, la cual se destinará a la construcción de nuevos edificios militares o a grandes reformas en los existentes que los habiliten para llenar cumplidamente su objeto».<sup>88</sup>

Por tanto, en lo que se refiere a los aspectos de gestión presupuestaria de las ventas del patrimonio militar y a la vinculación finalista de los recursos, se fija con claridad la obligación de registrar los ingresos obtenidos en la Cuenta de Rentas Públicas, así como la capacidad de que dichos ingresos permitan ampliar,<sup>89</sup> por el mismo importe, los créditos para inversiones en

<sup>87</sup> Sobre el concepto de eficiencia en la gestión pública, ver GARCÍA CASTRO, Emilio: “El sector público y la eficiencia” en HUERTA BARAJAS, J.A. (coord.) Elementos técnicos de gestión de recursos y contratos de las administraciones públicas y de la defensa. Tomo II. Madrid: Instituto Universitario Gutierrez Mellado, 2012, p. 29-59.

<sup>88</sup> España. «Ley de 30 de julio de 1887, autorizando al Gobierno de S. M. para vender o permutar los edificios y fincas destinados a atenciones de Guerra.» *Gaceta de Madrid*, núm. 214, de 2 de agosto de 1887, p. 319.

<sup>89</sup> En la normativa presupuestaria actual este tipo de modificaciones presupuestarias se denominan generación de crédito y están reguladas en el artículo 53, apartado 2 b) y apartado 4, de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (BOE núm. 284 de 27/11/2003, Págs. 42079 a 42126). La denominación “ampliación” ha quedado reservada a otro tipo de figuras de aumento del crédito presupuestario hasta el límite de las obligaciones que sea preciso reconocer, sin que se exija la percepción de ingresos vinculados.

nuevos edificios militares o para rehabilitación (gran reforma) de edificios ya existentes.

Se trata, por tanto, de una regulación que concreta un régimen especial de aplicación de los ingresos por venta de patrimonio, otorgando amplias competencias al ramo de Guerra y estableciendo una vinculación finalista entre ingresos obtenidos y gastos aplicados a las necesidades de infraestructuras militares.

En todo ello subyace un doble objetivo. Por un lado, tal como está redactada la norma, con la amplitud de opciones que da a las autoridades responsables de este patrimonio para determinar la conveniencia de llevar a cabo la venta de determinados espacios reservados a uso militar, invita a pensar que esta regulación incorporada por la ley de 1887 busca provocar efectos urbanísticos que, a su vez, reporten ingresos.

Se basa tal opinión en el análisis de la situación por la que atravesaban muchas ciudades de España. En aquellas fechas ya se habían desarrollado experiencias de derribo de murallas en varias ciudades, que iban acompañadas de proyectos de ensanche de la población amparados e impulsados por la «Ley de 22 de diciembre de 1876<sup>90</sup> de ensanche de poblaciones, por lo que existía una gran presión social y política en demanda de la modernización de las ciudades. En este contexto, la liberación de espacios ocupados por actividades militares, se consideraba una solución idónea para aliviar las necesidades de expansión y, con ello, contribuir a facilitar su crecimiento ordenado.

Por otro lado, debe destacarse que la ley de 1887 proponía un modelo de gestión del patrimonio y de las infraestructuras que resultaba financieramente sostenible, en la medida en que los recursos obtenidos con la venta de patrimonio inmobiliario únicamente se destinaban a invertir en la mejora y ampliación de este mismo patrimonio.

Sin embargo, este modo de utilización sostenible de los recursos pronto fue olvidado, ya que unos años después se autorizó a destinar estos ingresos a financiar gasto corriente sin relación alguna con las infraestructuras que los generaban. Así, el artículo 14 de la «Ley de 5 de agosto de 1893»,<sup>91</sup> de presupuestos para el año económico 1893-94, vendría a autorizar nuevos usos a los que podían destinarse los recursos obtenidos por la venta de edificios o enseres, al establecer que:

<sup>90</sup> España. «Ley de 22 de diciembre de 1876, declarando obras de utilidad pública las de ensanche de poblaciones.» *Gaceta de Madrid*, núm. 358, de 23 de diciembre de 1876, p.744-745.

<sup>91</sup> España. «Ley de de 5 de agosto de 1893, de Presupuestos para el año económico de 1893-94.» *Gaceta de Madrid*, núm. 218, de 6 de agosto de 1893. p. 439 a 451.

«Quedan asimismo autorizados los Ministros de Guerra y Marina para proceder, sin las formalidades que previene el Real Decreto de 27 de febrero de 1852 a la enajenación o permuta de material inútil existente, tanto en almacenes como a flote, así como los edificios y terrenos que no hagan falta, aplicando su importe a la adquisición o fabricación de armamento perfeccionado, pólvora, municiones, construcción y reparación de fortificaciones y edificios militares y demás atenciones del material de Guerra y Marina, respectivamente».<sup>92</sup>

Como se puede apreciar esta regulación abunda en el régimen excepcional y urgente que se da a tales operaciones. Por un lado eliminaba la necesidad de someter los contratos que requiera tal gestión a la normativa contractual de la época, para lo que excluía expresamente la aplicación del «Real Decreto, de 27 de febrero de 1852»,<sup>93</sup> que regula los procedimientos de contratación del Estado y, por otro, permitía la venta de cualquier tipo de bienes o enseres y su aplicación a cualquier necesidad o atención de material.

Se ha podido contrastar, revisando los estados de ingresos de esa misma ley de presupuestos, la inclusión de una partida con la denominación de «venta de cuarteles, edificios y material inútil del ramo de Guerra» e «ídem de Marina», para la que no se consignaba cantidad alguna.

Posteriormente, la «Ley de 30 de agosto de 1896»<sup>94</sup> de presupuestos para el año económico 1896-97 introduce una mención importante a la gestión del patrimonio afecto a usos militares. En este caso, dicha ley autoriza tanto a la venta de los edificios y enseres de Guerra y Marina, como a la aplicación del producto a la realización de gastos e inversiones, ya sea en infraestructura o para la compra o fabricación de muy diversos tipos de materiales. Además, el precepto otorga la condición de créditos incorporables al ejercicio siguiente a estos ingresos:

«Venta de materiales de Guerra y Marina.

Art. 5º. Quedan asimismo autorizados los Ministros de la Guerra y de Marina para proceder, sin las formalidades que previene el Real decreto de 27 de febrero de 1852, a la enajenación o permuta de material inútil

<sup>92</sup> *Ibíd.*, p. 440.

<sup>93</sup> España. «Real decreto de 27 de febrero de 1852, mandando que los contratos por cuenta del Estado para toda clase de servicios y obras públicas se celebren por remate solemne y público, previa la correspondiente subasta.» *Gaceta de Madrid*, núm. 6460, de 29 de febrero de 1852, p. 1 a 2.

<sup>94</sup> España. «Ley de 30 de agosto de 1896, de presupuestos de 1896-97.» *Gaceta de Madrid*, núm. 244, de 31 de agosto de 1896, p. 769 a 777.

existente, así como de los terrenos y edificios innecesarios, aplicando su producto a la adquisición o fabricación de armamento perfeccionado, pólvora, municiones, construcción y reparación de fortificaciones y edificios militares y demás atenciones de material, incluyendo entre los edificios que han de construirse uno en Madrid destinado a Escuela Superior de Guerra.

Los ingresos que de dicha procedencia se obtengan durante el periodo del presupuesto y que queden sin invertir al terminar el mismo se considerarán crédito del inmediato, si así lo exigieren las obligaciones a que se destinan». <sup>95</sup>

### *Etapa del reinado de Alfonso XIII (1902-1923)*

Siendo ministro de la Guerra el general Valeriano Weyler,<sup>96</sup> se aprobó el «Real Decreto de 25 de junio de 1902»<sup>97</sup> sobre entrega de edificios o terrenos del Estado al servicio de Guerra que, sin duda, supondría un paso importante en la distribución de competencias entre los ministerios de Hacienda y de la Guerra en lo referido a la gestión del patrimonio.

El objetivo de esta norma era regular el procedimiento para llevar a cabo las entregas de edificios y fincas que siendo propiedad del Estado quedaban afectas a servicios militares. En ese sentido, esta norma regulaba con detalle las formalidades que habían de llevarse a cabo para que los edificios o fincas del patrimonio del Estado pudieran afectarse al servicio del Ministerio de la Guerra, indicando el procedimiento y las competencias atribuidas a autoridades civiles y militares para intervenir en dichas entregas.

Pero además, la citada norma definía un conjunto de procedimientos que permitían dotar al Ministerio de la Guerra de cierta independencia respecto de la gestión del patrimonio una vez quedaba afecta a usos militares. Con ello, se contribuía a marcar una especie de línea divisoria entre el patrimonio del Estado y el patrimonio destinado u ocupado por servicios militares, ya que se dotaba de competencias que en la práctica suponían una total autonomía del Ministerio de la Guerra para la toma de decisiones y administración de este patrimonio.

Así, por ejemplo, el citado Real Decreto regulaba que:

<sup>95</sup> *Ibidem*.

<sup>96</sup> Valeriano Weyler (1838-1930): ministro de la Guerra entre los años 1901 a 1905, y en 1907.

<sup>97</sup> España. «Real decreto, de 25 de junio de 1902, relativo á entrega de edificios ó terrenos propiedad del Estado afectos al servicio de Guerra.» *Gaceta de Madrid*, núm. 178, de 27 de junio de 1902, p. 1305.

«Las propiedades del Estado necesarias para el servicio del ramo de Guerra se entregarán a éste por el de Hacienda, con objeto de que las usufructúe durante todo el tiempo que lo necesite para el fin con que fueron cedidas; debiendo, cuando no pueda aplicarlas a él, devolverlas a la Hacienda pública para que ésta las enajene, conserve o dedique a lo que sea más conveniente a los intereses generales del Estado».<sup>98</sup>

Como se puede apreciar, hasta aquí el texto de la norma regula un procedimiento común de afectación a un uso concreto de determinadas propiedades del patrimonio del Estado. Pero este artículo establece una clara excepción respecto de la posterior devolución de los bienes afectos a tales usos cuando resultan ya innecesarios, regulando que estos edificios se devolvieran al Ministerio de Hacienda a no ser que por disposición de rango legal se otorgara al Ministerio de la Guerra la capacidad para su enajenación, cesión o permuta. Por tanto, excluía de la devolución al patrimonio estatal aquellas propiedades entregadas, cuando por alguna disposición especial se considerara que podían ser enajenadas directamente por el ramo de Guerra.

También se autorizaba a que, en el caso de que debieran entregarse propiedades afectas al uso militar a corporaciones civiles o a particulares, la entrega la hiciera el Ministerio de Hacienda, imponiendo nuevamente la excepción de que sería así: «A menos que el producto en el caso de venta o su equivalencia, hubiera de ser utilizado por dicho ramo de Guerra»

Por tanto, se establecía una posibilidad de excepción al régimen general en estos casos, disponiendo que el producto de esas operaciones, en forma de ingreso monetario o en forma de propiedad permutada, fuera al ramo de Guerra, al que se le otorgaban todas las competencias para la gestión de su enajenación o permuta.

En definitiva, haciendo una lectura inversa del texto, el Ministerio de la Guerra sólo debía devolver las propiedades a Hacienda cuando estas no le interesaban ni para ocuparlas ni para venderlas o permutarlas. En el resto de los casos, este real decreto dejaba todo preparado para que fueran gestionadas, ocupadas o vendidas por Guerra. No obstante, se imponía al Ministerio de la Guerra la obligación de informar de las gestiones de venta y de adquisición que realice:

«3º. El Ministerio de la Guerra dará cuenta al de Hacienda de las fincas que, competentemente autorizado, enajene, ceda o permute, así como también las que adquiera y de las construcciones de nueva planta que lleve a cabo, una vez que se hallen terminadas».<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> *Ibidem.*

<sup>99</sup> *Ibidem.*

Pero se indicaba más adelante:

«Estas fincas, aun cuando estén levantadas o adquiridas con fondos del presupuesto de Guerra, no se entenderán por esto que son propiedad de dicho ramo. Sino del Estado, afectas al servicio de Guerra, y por consiguiente, se entregarán a la Hacienda cuando ya no tengan aplicación para el servicio militar, a no ser que puedan enajenarse o permutarse directamente por el Ministerio de Guerra, por autorizarlo las disposiciones vigentes».<sup>100</sup>

También situaba en el ámbito militar las competencias para la representación legal y el inventario de los bienes afectos a este servicio:

«El Cuerpo Administrativo del Ejército es el representante legal de todos los derechos y propiedades del Estado afectos al servicio de Guerra, y a este Cuerpo corresponde, por consiguiente, tener inventario de todas las entregas, representar en juicio o fuera de él al ramo de Guerra en todo lo que concierne o pueda interesar a la integridad y demás prerrogativas inherentes al derecho de propiedad».<sup>101</sup>

En definitiva, a través de este real decreto, se estaba produciendo una descentralización amplia de la gestión del patrimonio, otorgando amplias competencias al Ministerio de la Guerra para su adquisición, gestión, defensa, representación e inventario, e incluso para su enajenación en el caso de que alguna ley o disposición especial lo autorizara.

En años posteriores, según se ha podido contrastar, el régimen de aprovechamiento de los recursos obtenidos con la venta de patrimonio militar se mantuvo en términos muy similares al que se estableció mediante la ya mencionada ley de presupuestos de 1896-97, es decir, la posibilidad de aprovechar los ingresos obtenidos con la venta para cualquier tipo de inversión, adquisición o necesidad.

Así, redacciones muy similares a la contenida en dicha ley se pueden encontrar en normas posteriores, como por ejemplo, en el artículo 10 de la «Ley de 29 de diciembre de 1903»;<sup>102</sup> artículo 18 de la «Ley de 31 de diciembre de 1907»;<sup>103</sup> artículo 16 de la «Ley de 28 de diciembre de 1908»;<sup>104</sup>

<sup>100</sup> *Ibidem*.

<sup>101</sup> *Ibidem*.

<sup>102</sup> España. «Ley de 29 de diciembre de 1903, de Presupuestos generales del Estado para el año económico de 1904.» *Gaceta de Madrid*, núm. 364, de 31 de diciembre de 1903, p. 1117 a 1127.

<sup>103</sup> España. «Ley de 31 de diciembre de 1907, de Presupuestos generales del Estado para el año económico de 1908.» *Gaceta de Madrid*, núm. 1, de 1 de enero de 1908, p. 1 a 10.

<sup>104</sup> España. «Ley de 28 de diciembre de 1908, de Presupuestos generales del Estado para el año económico de 1909.» *Gaceta de Madrid*, núm. 364, de 29 de diciembre de 1908, p. 1259 a 1268.

Disposición Especial 15° de la «Ley de 28 de diciembre de 1910»;<sup>105</sup> artículo 9 de la «Ley de 24 de diciembre de 1912»;<sup>106</sup> todas ellas de aprobación de los respectivos presupuestos anuales del Estado.

### CONCLUSIONES

Como contribución al conocimiento sobre esta materia, la investigación permite aportar nuevas conclusiones acerca de los orígenes de la actividad, los condicionantes históricos en los que se produce y reflejar los principales hitos por los que ha atravesado,

#### a) Respecto de los orígenes de la actividad.

Frente a lo que indicaban anteriores estudios realizados sobre la materia, la conclusión a la que se llega es que el inicio de la gestión activa de enajenación de terrenos y de aplicación de los recursos obtenidos por su venta a los presupuestos militares, está vinculada al proceso de desamortización civil iniciado en España en 1855.

Desde el primer momento en que se reguló de forma sistemática, ordenada y continuada la posibilidad de obtener recursos presupuestarios con la venta de propiedades innecesarias del Estado, el patrimonio militar disfrutó de un régimen excepcional que permitía recuperar los ingresos obtenidos por las ventas y dedicarlos a fines militares. Este régimen es el que aparece recogido en la «Ley de 5 de marzo de 1856», sobre desamortización de fincas del ramo de Guerra.

La vinculación entre la actividad de enajenación de propiedades militares y el proceso de desamortización civil permite considerarla ya no como un hecho aislado sino, por el contrario, como vinculada a una etapa muy concreta de nuestra historia en la que se produjo un proceso global de venta de propiedades de manos muertas. Esta nueva visión del entorno histórico en que se produce ayuda a interpretar mejor el alcance de este fenómeno y su posterior evolución.

#### b) Respecto de los condicionantes históricos.

Como generalmente ocurre en este tipo de procesos complejos, no se puede hablar de un único factor que actuara como causante, sino que fue la

<sup>105</sup> España. «Ley de 29 de diciembre de 1910, aprobando los Presupuestos generales del Estado para el año 1911.» *Gaceta de Madrid*, núm. 364, de 29 de diciembre de 1910, p. 751 a 778.

<sup>106</sup> España. «Ley de 24 de diciembre de 1912, aprobando los presupuestos generales para el año 1913.» *Gaceta de Madrid*, núm. 360, de 25 de diciembre de 1912, p. 911 a 940.

coincidencia en el tiempo y en el espacio de diversos factores los que, conjuntamente activados, fueron desencadenando esta actividad. De entre estos factores, destacan como más relevantes los siguientes:

- La nueva visión estratégica de la defensa en las áreas urbanas y del despliegue de los ejércitos.
- La preocupación por la higiene urbana y la salubridad en los acuartelamientos.
- La presión demográfica sobre las ciudades, producida por el desarrollo industrial.

Estos factores actuaron de distinta forma, en unos casos contribuyendo a crear una opinión favorable al abandono de las instalaciones militares ubicadas en entornos urbanos y, en otros, ejerciendo una intensa presión social y política sobre los responsables civiles y militares que precipitaron este abandono. La conjunción de estos factores se convirtieron en verdaderos incentivos que, interactuando, provocaron la salida de una parte de los acuartelamientos hacia áreas externas al núcleo urbano y, a su vez, la construcción de nuevas infraestructuras para usos de la defensa.

En etapas posteriores, algunos de estos nuevos acuartelamientos volvieron a ser engullidos por el crecimiento de las ciudades, produciéndose, según se ha podido observar, un cierto comportamiento cíclico en este proceso: presión urbana, abandono de instalaciones para aliviar la presión, construcción de las nuevas más alejadas del casco urbano y nueva absorción de las mismas por el crecimiento urbano.

El proceso de construcción, uso, desafectación y traslado de instalaciones militares dibuja, por tanto, una singular representación de la dinámica del crecimiento urbano, a la que tanto han contribuido estos terrenos.

#### c) Respecto de los principales hitos por los que ha atravesado

Desde mediados del siglo XIX se observa una intensa actividad legislativa tendente a regular los procedimientos de venta y delimitar las posibles aplicaciones de los recursos obtenidos a través de leyes especiales o, en otros casos, mediante disposiciones específicas incluidas en las leyes anuales de presupuestos.

En todas estas normas se establece para los terrenos de origen militar una regulación especial, distinta de la del resto del patrimonio del Estado. Este tratamiento legal mantendría como elemento común el objetivo de ir dotando a la administración militar de una amplia autonomía de gestión, autorizando la aplicación de los ingresos obtenidos a financiar las propias necesidades de los ejércitos.

A lo largo de la investigación se han identificado distintas etapas de esta actividad y se han vinculado a la época histórica en que sucedieron. Este análisis permite distinguir entre aquellos periodos en que los recursos obtenidos por la venta de propiedades militares se destinaron a enjugar el déficit público, frente a aquellos otros, más repetidos, en las que los recursos fueron destinados a financiar inversiones militares.

Igualmente se han identificado los periodos en los que el uso de los recursos quedó restringido a la inversión en edificios e infraestructura, frente a aquellos otros en los que podían utilizarse para la adquisición de todo tipo de bienes y productos.

En determinados periodos, la normativa legal vigente constituyó un verdadero ejemplo de sostenibilidad financiera, en la medida en que limitaba la posibilidad de utilizar los recursos obtenidos por la venta de patrimonio a inversiones para adquirir o mejorar el mismo.

Una aplicación cabal de este modelo habría permitido conservar el patrimonio en perfecto estado a lo largo del tiempo, sin requerir aportaciones adicionales del presupuesto público y, además, habría evitado gastos innecesarios en alquileres o en mantenimiento de edificios claramente innecesarios. Con la aplicación de ese modelo de gestión se habría producido un notable enriquecimiento del patrimonio inmobiliario militar y, por ende, del Estado. Pero, desafortunadamente, no siempre fue así.

d) Respecto de la valoración de la importancia de la actividad desarrollada.

La acumulación de terrenos en entornos cercanos a las urbes es claramente el elemento que ha posibilitado esa singular capacidad para incidir en el crecimiento de las ciudades. Pero la peculiaridad que han tenido estos terrenos para que esa capacidad se haya podido desarrollar, es el haberse dotado de una legislación específica que vinculaba los ingresos obtenidos por estas ventas a los propios fines de la defensa nacional.

De no haber sido así, el interés por desembarazarse de determinados espacios dedicados a actividades militares habría sido muy distinto, al haber carecido del incentivo que suponían estos ingresos, que durante muchos años han nutrido sus presupuestos. La posibilidad legal de obtener recursos financieros con la venta de los terrenos es la que convirtió a los terrenos militares innecesarios en un objetivo estratégico de la administración militar.

Todo ello refleja la importancia que se ha dado en el seno de los ejércitos a la posibilidad de gestionar directamente su propio patrimonio, un patrimonio que, además, permitía obtener unos recursos que escaseaban en

las dotaciones contenidas en las leyes anuales de presupuestos y que siempre resultan insuficientes para alcanzar las capacidades militares deseadas

La normativa sobre desafectación y venta de terrenos militares refleja una concepción economicista del patrimonio inmobiliario, así como una gran visión respecto de su capacidad para intervenir en el crecimiento urbanístico.

Se podría concluir afirmando que las palabras “urbanismo” y “acuartelamiento” han mantenido una relación histórica que ha resultado fructífera para los ejércitos y para las ciudades, y que podrá seguir así en el futuro, siempre que ambas políticas se gestionen al servicio del interés común, desde el diálogo y la colaboración mutua.

## BIBLIOGRAFÍA

- ANDRÉS Y SINISTERRA, Domingo: *El derribo de las murallas de Valencia en los años 1865 y 1866*. (Facsímil). Valencia: Librerías Paris-Valencia, 1980, 27 p.
- ARESTE BAGES, Jaume: *El crecimiento de Tarragona en el siglo XIX. De la Nueva Población del Puerto al Plan de Ensanche*. Tarragona: Colegio de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Tarragona, 1982, 240 p.
- BASSEGODA I NONELL, Juan: “Sesquicentenario del Plan Cerdá (1859-2009)”, en *Abrente. Boletín de la Real Academia Gallega de Bellas Artes* nº 40-41, (2008-2009), p. 223-231.
- BRANDIS, Dolores. [et al.]: “La reconversión del espacio militar en Madrid: su reutilización en los últimos veinticinco años”, en *Ciudad y Territorio*. XXXVII (144), 2005, p. 391-415.
- CANTERA MONTENEGRO, Jesús: *La “Domus Militaris” Hispana. Origen, evolución y función social del cuartel en España*. Servicio de Publicaciones del Ministerio de Defensa, Madrid, 2007, 634 p.
- : “Una arquitectura de carácter militar para el Madrid de Villa y Corte”, en *Revista de Historia Militar*. Instituto de Historia y Cultura Militar, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Defensa, Año LII, número extraordinario II, 2008, p. 11-56
- : “Ejército y urbanismo”, en *Revista de Historia Militar*. Instituto de Historia y Cultura Militar, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Defensa, Año LVII, número extraordinario II, 2013, p. 51-90
- CAPEL, Horacio [et al.]: *Los ingenieros militares en España. Siglo XVIII. Repertorio biográfico e inventario de su labor científica y espacial*. Barcelona, Universitat de Barcelona, 1983, 495 p.
- CASTILLO DE ALBORNOZ Y GALBEÑO, J: “Los ingenieros militares”, en VALDÉS SÁNCHEZ, A. (coord.): *Aproximación a la Historia Militar de España*. Vol. 3. Madrid: Ministerio de Defensa, 2006, p. 859-890.
- ELIZALDE MARQUINA, Esther: “Derribo de murallas y expansión urbana: el caso de Pamplona en el contexto hispano de los siglos XIX y XX”, en *Cuadernos de la Cátedra de Patrimonio y Arte Navarro*, 2008, núm.3, Universidad de Navarra, p. 693-706
- ESTAPÉ i RODRÍGUEZ, Fabià: “El derribo de las murallas y la Barcelona del siglo XIX”, en *Miscellanea Barcinonensia*, 1967, nº XVII, XI-1967, p. 103-113.
- FERNÁNDEZ-PIÑEYRO Y HERNÁNDEZ, Emilio: *Régimen jurídico de los bienes inmuebles militares*. Madrid: Marcial Pons, 1995, 433 p.

- FERRANDIS POBLACIONES, José Antonio: “Los ingenieros militares en el siglo XIX”, en *Revista de Historia Militar*. Año LVI, 2012. Núm. Extraordinario “Los ingenieros militares en la historia de España”, Instituto de Historia y Cultura Militar.
- FONTANA LÁZARO, Josep: *Cambio económico y actitudes políticas en la España del siglo XIX*. Barcelona: Ariel, 1973, 196 p.
- : *La época del liberalismo*. Historia de España. Vol. 6. Barcelona: Crítica/Marcial Pons, 2007, 576 p.
- GARCÍA BODEGA, Andrés: *Guadalajara y los ingenieros militares*. Guadalajara: Colegio Oficial de Arquitectos de Guadalajara, 2006, 460 p.
- GARCÍA-BELLIDO, Javier y MANGIAGALLI, Sara: “Pascual Madoz y el derribo de las murallas en el albor del Ensanche de Barcelona”, en *Quaderns d’història*. Barcelona. 2008, Núm. 14, p. 165-205.
- GARCÍA CASTRO, Emilio: “El sector público y la eficiencia”, en HUERTA BARAJAS, J.A. (coord.) *Elementos técnicos de gestión de recursos y contratos de las administraciones públicas y de la defensa*. Tomo II. Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, 2012, p. 29-59.
- GONZÁLEZ CEBRIÁN TELLO, José: “Patrimonio militar y ciudad”, en *Ciclo de conferencias: Arquitectura, Defensa y Patrimonio (2002)*, Universidad de A Coruña, 2003, p. 219-229
- GÓMEZ MENDOZA, A. y LUNA RODRIGO, G.: “El desarrollo urbano en España, 1860-1930”, en *Boletín de Demografía Histórica. ADEH*. Año IV nº2, 1986, p. 3-22.
- HUERTA BARAJAS, Justo Alberto: *Gobierno y administración militar en la II República Española (14 de abril de 1931 / 18 de julio de 1936)*. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Madrid, 2016, 812 p.
- HUERTA BARAJAS, Justo Alberto y CANALES GIL, Álvaro: *Contratación de las Administraciones Públicas en la Ley de Contratos del Sector Público*. Madrid: Instituto Universitario Gutierrez Mellado, 2010, 472 p.
- KING, G., KEOHANE, R.O. y VERBA, S.: *El diseño de la investigación social*. Madrid: Alianza Editorial, 2000, 272 p.
- LÁZARO ALBALADEJO, Juan Francisco: “El presupuesto general del Estado en España. Contenido. Fases del ciclo presupuestario. Créditos presupuestarios. Modificaciones de los créditos presupuestarios”, en HUERTA BARAJAS, J.A. (coord.) *Elementos técnicos de gestión de recursos y contratos de las administraciones públicas y de la defensa*. Tomo I. Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, 2012, p. 149-234.
- LLORENTE CACHORRO, Pedro: “La política de infraestructuras del Ministerio de Defensa”, en *Boletín de Información CESEDEN*. Núm. 271 (noviembre de 2001). Ministerio de Defensa, 2001, p.83-95.

- LLORET PIÑOL, Marc: “La modernización del sistema de acuartelamiento en la ciudad de Barcelona: del derribo de las murallas (1854) a la Guerra Civil de 1936”, en *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Universidad de Barcelona, Nº 84, 15 de marzo de 2001, [<http://www.ub.edu/geocrit/sn-84.htm>], p. 1-19.
- LOZANO MUÑOZ, Atilano: *La gestión del suelo militar desafectado*. Madrid: Ministerio de Defensa. Centro de Publicaciones, 2008, 205 p.
- MANGIAGALLI, Sara: “Barcelona 1854-1856: Crónicas del ensanche”, en *Arquitectura, Ciudad y Entorno*, 1, 2006, p. 29-45.
- MARTÍNEZ IVARS, Carlos Salvador: *El dibujo arquitectónico en la construcción de la ciudad de Alicante: del derribo de las murallas a los años treinta*. Alicante: Instituto Alicantino de Cultura Juan Gil-Albert. Diputación Provincial de Alicante, 2009, 379 p.
- MÁS HERNÁNDEZ, Rafael: *La presencia militar en las ciudades. Orígenes y desarrollo del espacio urbano militar*. Madrid, Catarata, 2003, 251 p.
- MONCADA, J.O.: “El cuartel como vivienda colectiva en España y sus posesiones durante el siglo XVIII”, en *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2003, vol. VII, núm. 146 (007), 2003. [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(007\)](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(007))
- MORILLO-VELARDE PÉREZ, José I.: “El destino de los inmuebles desafectados de la defensa nacional”, en *Revista Española de Derecho Militar*. nº 76, julio-diciembre 2000. Ministerio de Defensa, p. 13-29.
- MURO MORALES, José Ignacio: “Las transformaciones en los usos de las propiedades militares en España”, en *Finisterra. Centro de Estudios Geográficos de la Universidad de Lisboa*, vol. XXV, nº 5, 1990, p. 261-298.
- NADAL I OLLER, Jordi: *El fracaso de la revolución industrial en España 1814-1913*. Barcelona: Ariel Historia, 1975, 314 p.
- NAVARRO MADRID, Ángel: “La impronta de la arquitectura militar en el urbanismo madrileño: pasado, presente y futuro”, en *Revista de Historia Militar*. Instituto de Historia y Cultura Militar, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Defensa, Año LII, número extraordinario II, 2008, p. 125-148.
- NAVASCUÉS PALACIO, Pedro: “¡Abajo las murallas!”, en *Descubrir el arte* (16). Arlanza, 2000, p. 116-118.
- NOVOA FERNÁNDEZ, Manuel: “Cerdá y el frente marítimo de Barcelona” en *Ingeniería y Territorio, Revista del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de Barcelona*. Núm. 88, 2009, p. 20-29.

- OLMO ENCISO, Lauro: *Catálogo del Patrimonio Histórico Inmueble de la Defensa*. Ministerio de Defensa, 2011, 371 p.
- POBLADOR MUGA, María Pilar: *El derribo de la muralla de Jaca (Huesca)*. Pamplona: Congreso Internacional de ciudades amuralladas, Vol. 1, Instituto de Estudios Príncipe de Viana, 2007, p. 189-196.
- REHER, David-Sven: “Desarrollo urbano y evolución de la población: España 1787-1902”, en *Revista de Historia Económica*, Año IV, Nº 1. Universidad Complutense, 1986, p. 39-66.
- RICHARDSON, Harry W.: *Economía regional y urbana*. Madrid: Alianza Universidad, 1986, 309 p.
- SÁEZ ISERN, Francesc: “Palma entre dos siglos: l’enderrocament de les muralles”, en *Estudis Baleàrics*, núm. 70-71 (2001-2002). Mallorca: Institut de Estudis Baleàrics, p. 17-28.
- SAMBRICIO, Carlos: “De los libros de viajeros a la historia urbana: El origen de una disciplina”, en *Ayer* (23) Madrid, 1996, p. 61-85.
- SÁNCHEZ DE JUAN, Joan-Antoni: “La “destrucción creadora”: el lenguaje de la reforma urbana en tres ciudades de la Europa Mediterránea a finales del siglo XIX (Marsella, Nápoles y Barcelona)”, en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, 2000, nº 63. (<http://www.ub.es/geocrit/sn-63.htm>), p.1-19.
- SÁNCHEZ PINGARRÓN, J.: “La enajenación del patrimonio inmobiliario militar como fuente de financiación de los ejércitos: antecedentes históricos”, en Viñas Martin, A. y Puell de la Villa, F. (eds.), *La historia militar hoy: Investigaciones y tendencias*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2015, p. 173-199
- SCHORSKE, Carl E.: *La Viena de fin de siglo*. Buenos Aires, Siglo XXI, 2011, 284 p.
- SERRANO SEGURA, María del Mar: “La ciudad percibida. Las murallas y ensanches desde las guías urbanas del siglo XIX”, en *Geocrítica, Cuadernos críticos de geografía urbana*. Año XVI, Núm. 91, 1991, p.1-26.
- SORALUCE BLOND, José Ramón: “La arquitectura de los ingenieros militares”. *Ciclo de conferencias: Arquitectura, Defensa y Patrimonio (2002)*, Universidad de A Coruña, 2003, p. 129-141.
- SOTERAS, Ana: “Defensa prepara la infraestructura del siglo XXI”, en *Revista española de defensa*. Núm. 19, septiembre 1989. Ministerio de Defensa, 1989, p. 5-11.
- SUÁREZ JAPÓN, Juan Manuel: *El derribo de las murallas de Cádiz: crónica de una transformación urbana*. Cádiz: Servicio de Publicaciones de la Universidad; Diputación Provincial de Cádiz, 1999, 253 p.

- TEIJEIRO DE LA ROSA, Juan Miguel: *Dinero y ejércitos en España: de la Antigüedad al siglo XXI*. Madrid, Ministerio de Defensa, 2016, 445 p.
- TUÑÓN DE LARA, Manuel: *La España del siglo XIX*. Barcelona: Laia, 3 vols., 1960.
- VELARDE FUERTES, Juan: “La Hacienda militar o 500 años de Intervención en las Fuerzas Armadas”, en *Revista española de control externo*, Vol. 5, N° 13, 2003, p. 187-194.
- VALDÉS SÁNCHEZ, Aurelio: “El Patrimonio Militar”. *Ciclo de conferencias: Arquitectura, Defensa y Patrimonio (2002)*, Universidad de A Coruña, 2003, p. 143-161.
- VIÑES, José Javier: “El Dr. Nicasio Landa, médico oficial de la epidemia en la del cólera de 1854-1855”, en *Anales del sistema sanitario de Navarra*. Gobierno de Navarra. Vol. 23, n° 1 (enero-abril 2000), p. 1-18.

Recibido: 29/06/2018

Aceptado: 12/12/2018