

# 105 AÑOS DEL CUERPO DE ARQUITECTOS DE LA HACIENDA PÚBLICA (1906-2011)

---



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

VICEPRESIDENCIA  
SEGUNDA DEL GOBIERNO

MINISTERIO  
DE ECONOMÍA  
Y HACIENDA

105 años del Cuerpo de Arquitectos de la Hacienda Pública : (1906-2011)/  
[elaboración y coordinación de contenidos, Asociación Española de Arquitectos  
de la Hacienda Pública]. Madrid : Ministerio de Economía y Hacienda, Centro  
de Publicaciones, 2011  
256 p. ; 24 cm  
DL M-23562-2011. -- ISBN 978-84-9720-209-1. -- NIPO 601-11-099-9  
I. Cuerpo de Arquitectos de la Hacienda Pública-Historia  
I. Asociación Española de Arquitectos de la Hacienda Pública  
II. España. Ministerio de Economía y Hacienda. Centro de Publicaciones  
354.21(460).08(091)

## MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA

**Secretario general técnico:** Francisco Javier González Ruiz. **Subdirector general de Información, Documentación y Publicaciones:** Gerardo Bustos Pretel. **Subdirectora general adjunta:** Cándida Pérez Clemente. **Jefa del Servicio de Ediciones:** María del Carmen Fernández Torres. **Responsable de la edición:** José del Valle Rojas. **Fotocomposición:** Phoenix, comunicación gráfica. **Impresión y encuadernación:** Fareso, S.A.

**Elaboración y coordinación de contenidos:** Asociación Española de Arquitectos de la Hacienda Pública.

---

### Edita:

© Ministerio de Economía y Hacienda  
Secretaría General Técnica  
Subdirección General de Información,  
Documentación y Publicaciones  
Centro de Publicaciones  
www.meh.es

NIPO: 601-11-099-9  
ISBN: 978-84-9720-209-1  
Depósito Legal: M-23562-2011

### Distribución:

C/. Panamá, 1 - 1ª planta  
Teléf.: 91 583 76 11/12/14/17 - Fax: 91 583 76 25  
Correo electrónico: ventas.publicaciones@meh.es

**Venta:**  
C/ Alcalá, 9  
Teléf.: 91 595 58 08

---

**Datos técnicos:** Formato: 17 x 24 cm. Caja de texto: 13,5 x 19 cm. Composición: Una columna. Tipografía: Times new roman. Cuerpos: 7; 8; 9; 10 y 11. Encuadernación: Rústica, cosido al hilo vegetal. Papel: Interior: Estucado mate de 100 grs. Cubierta: Cartulina estucada ambas caras 250 grs. con solapas de 10 cm., plastificada mate. Tintas: Interior: 2/2 y 4/4. Cubierta: 4/0.

# Índice

- 005 PRESENTACIÓN  
JUANA MARÍA LÁZARO RUIZ  
Subsecretaria
- 007 PRÓLOGO  
CARMEN SERRANO DE HARO MARTÍNEZ  
Presidente de la Asociación de Arquitectos de la Hacienda Pública
- 009 JUAN CARLOS ALBERT ATIENZA  
El Arquitecto de Hacienda: una historia previa
- 049 FERNANDO DE ARAGÓN AMUNÁRRIZ  
El Arquitecto de Hacienda en el Catastro: la lucha contra el fraude fiscal inmobiliario
- 059 LUIS M. ARIJÓN ÁLVAREZ  
El Arquitecto de Hacienda en el Catastro: la valoración a efectos fiscales
- 073 RAFAEL CANDEL COMAS  
Orígenes de la reforma impositiva inmobiliaria: los años sesenta
- 085 ANA CARRIÓN ANSORENA  
Formación y determinación del valor del suelo: reglas urbanísticas y fiscales
- 101 ARÁNZAZU ECHÁNOVE ECHÁNOVE  
Cataluña: de la Aduana de Barcelona a la Administración de Cornellà
- 123 JUAN VICENTE GARCÍA CASTILLO  
València, capital de la República. Apuntes sobre la actuación de unos arquitectos de Hacienda entre septiembre de 1936 y finales de octubre de 1937 en la formación del Catastro de la ciudad
- 137 IGNACIO GARCÍA RODRÍGUEZ  
El control tributario de las operaciones inmobiliarias en la Comunidad de Madrid
- 155 IVÁN J. GÓMEZ GUZMÁN  
La Administración Tributaria: reflexiones sobre el modelo de implantación territorial
- 165 ANTONIO IGLESIAS BONILLA  
Las obras públicas en España: participación de los arquitectos en su ejecución y evolución de la normativa
- 185 OLGA LOZANO DEL PRADO  
Madrid, la planificación de una ciudad



*105 años del Cuerpo de Arquitectos de la Hacienda Pública (1906-2011)*

- 197 JOSÉ JAVIER MARTÍN MARTÍN  
«Que treinta años no es nada...»
- 209 TOMÁS MORENO BUENO  
Arquitectos de Hacienda: cien años al servicio del Catastro español
- 219 JULIO PALACIOS CASTELLANOS y LUIS MARÉS FELIÚ  
Nueve y dos anécdotas
- 225 JESÚS PERUCHA CID  
El origen obligado de un sistema de valoración: la aparición de un mercado de suelo
- 231 MANUEL RIBELLES PORTERO  
Una actividad especializada: las valoraciones inmobiliarias efectuadas por los arquitectos de la Hacienda Pública en el ámbito de la Agencia Estatal de Administración Tributaria
- 249 PILAR ROJO NOGUERA  
Arquitectos de la Hacienda Pública como constructores de consenso
- 251 IVÁN YARNOZ MARTÍNEZ, JOSÉ IGNACIO GONZÁLEZ JIMÉNEZ, LUIS BARDÓN RUBIO Y CAYETANA AGUIRRE PALACIOS  
El Arquitecto de Hacienda y la arquitectura de representación

# Presentación

Conmemoramos este año, con un lustro de retraso, el centenario de la promulgación del Real Decreto de 25 de junio de 1906, por el que se establecieron las reglas a que habrían de sujetarse en lo sucesivo, el ingreso y ascenso de los Arquitectos al servicio del Ministerio de Hacienda dependientes de la Dirección General de Contribuciones, Impuestos y Rentas, y con él, de la creación del Cuerpo de Arquitectos de la Hacienda Pública. En la exposición de motivos el ministro de Hacienda, Amós Salvador Rodríguez Sagasta, demandaba la estabilidad profesional de un colectivo de empleados cuya *“misión es importantísima, en cuanto se relaciona principalmente con la formación de los Registros fiscales de la propiedad urbana, y que en el acertado desempeño de ella ha de encontrar el Tesoro fuentes de ingreso, cuyo verdadero valor no puede de antemano calcularse”*.

Este hito representa el punto final de un proceso de maduración que abarca siglo y medio, comprendido entre el inicio del Catastro de Castilla por el Marqués de la Ensenada en el año 1749 y la creación por Sagasta en 1902 de una Junta para perfeccionar el Catastro parcelario de España, siendo Ministro de Hacienda su sobrino Tirso Rodríguez Sagasta. Fallecido Sagasta en 1903, la Ley del Catastro Topográfico y Parcelario se aprobará en 1906, bajo el ministerio de otro de sus sobrinos, el mencionado Amós Salvador.

Como paisana de todos ellos, me complace presentar este libro que se inscribe en el Programa de publicaciones del Ministerio de Economía y Hacienda, en reconocimiento a la labor de servicio público realizada por el Cuerpo de Arquitectos de la Hacienda Pública a lo largo de 105 años y como estímulo al esfuerzo a realizar en los venideros.

A través de estas páginas, recordamos que la implantación y evolución del Catastro en España fue la herramienta que permitió medir directamente la capacidad de pago a través de un tributo de general aplicación a la población. Este nuevo modelo de imposición - denominado Contribución Única con Ensenada (... *contribuyendo cada vasallo a proporción de lo que tiene, con equidad y justicia...*), Contribución sobre inmuebles, cultivos y ganadería, con Alejandro Mon, y Contribuciones territoriales con Amós Salvador - pretendió, por vez primera, hacer efectivos los principios de generalidad y equidad en el sostenimiento del gasto público. Por otro lado, es unificador en lo territorial, pues si Ensenada se inspira en el modelo tributario aplicado en las provincias catalanas, aragonesas y levantinas, la reforma de Mon pretende aplicarse en toda España.

No obstante, el mayor o menor éxito en su implantación dependió tanto de los avances técnicos de cada época, como de la asunción directa de esta tarea por el Estado. Durante el periodo de información de la *Única Contribución*, una obra de colosal documentación, un millar de oficiales y escribientes al servicio de la Corona recorrieron Castilla para recabar datos de primera mano. Sin embargo, la ejecución del pro-



ceso adoleció del necesario rigor técnico para la valoración de los bienes, lo que condujo al abandono definitivo del proyecto en 1779. Téngase en cuenta que el inicio de las averiguaciones del Catastro precede a la fundación, en 1752, de la Real Academia de San Fernando, también bajo el gobierno de Ensenada, germen de las futuras Escuela Oficial de Ingenieros de Caminos (1802) y Escuela de Nobles Artes (1844).

En la época de la Reforma de Mon, los conocimientos académicos estaban ya maduros para acometer el levantamiento de una estadística de la riqueza; sin embargo, los costes de tal empresa se estimaron inasumibles por el erario, y tanto el mantenimiento del censo de inmuebles como la estimación de la riqueza se delegó en los municipios en régimen de amillaramiento. Se calcula que la ocultación llegó a alcanzar el 47 por ciento de la superficie.

En 1893, bajo el tercer gobierno de Sagasta se crea una nueva Sección de Propiedades en la Subsecretaría de Hacienda, incorporándose Arquitectos, Ingenieros Agrónomos e Ingenieros Industriales a la inspección provincial. La utilización de la cartografía del Instituto Geográfico se inicia en este período y se generaliza a partir de la Ley de 1906. Valga como anécdota que el propio Sagasta y Amós Salvador eran Ingenieros de Caminos.

6

En la actualidad, los principios de igualdad, generalidad, justicia y equidad se predicán del sistema tributario en su conjunto y, aunque el Catastro es primariamente el instrumento de gestión del principal impuesto de las Haciendas Locales, el sector inmobiliario está presente en todos los hechos imposables de nuestra imposición directa e indirecta. La magnitud de las transacciones inmobiliarias propician todavía, en buena medida, la ocultación y en no pocos casos, los inmuebles constituyen el refugio de rentas ocultas de cualquier origen. Es fundamental, por ello, seguir contando con profesionales específicamente preparados en el mantenimiento de la magnífica base nacional de datos catastrales y en la comprobación e investigación del fraude en este ámbito, pues en definitiva, como sostenía Ensenada, lo que no paguen unos, recaerá sobre los demás -“*que pague cada vasallo a proporción de lo que tiene, siendo fiscal uno de otro para que no se haga injusticia ni gracia*” -.

Cabe destacar también que, en el devenir de este centenario, el Cuerpo de Arquitectos no sólo se ha hecho eco de los constantes progresos técnicos de la profesión, sino también de los avances de nuestra sociedad, desde la primera incorporación de una arquitecta en el año 1972, hasta integrar, en el presente año las mujeres la totalidad de la promoción.

La vecindad de los edificios de Sabatini y de Churriguera y Villanueva en la madrileña calle de Alcalá, constituía ya desde 1773, el mejor augurio de que Hacienda y Arquitectura estaban llamadas a entenderse. Tanto así, que en 1944, el Arquitecto de Hacienda Miguel Durán Salgado, combina el estilo de ambos edificios en la ampliación del Ministerio, empleando para su acceso la portada realizada por Pedro de Ribera para el derruido Palacio de la Torrecilla.

El lector tiene ante sí un libro escrito por Arquitectos de la Hacienda Pública y en él nos invitan a conocer su pasado, su presente y su futuro que, auguro, estará pleno de éxitos. Enhorabuena.

JUANA MARÍA LÁZARO  
La Subsecretaria

# Prólogo

Este podría ser un libro inmenso, porque en 105 años de actuación profesional de Arquitectos de Hacienda caben muchas experiencias y muchas investigaciones.

Limitaciones de espacio y de tiempo lo han reducido a un conjunto representativo de textos que ponen de manifiesto ese concierto tan singular entre nuestra formación académica de Arquitectos, que conocen la técnica de la construcción y las complejidades del urbanismo, y nuestro conocimiento específico, jurídico y fiscal, del mundo inmobiliario adquirido para formar parte del Cuerpo.

Reunir ideas, opiniones, datos, escritos de profesionales vinculados por su dedicación exclusiva a la Administración ha sido una tarea rigurosa cuyo resultado es este libro que existe hoy gracias al Ministerio de Hacienda, muy en particular a la Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones que nos ha dado la oportunidad de editarlo, y al empeño y trabajo voluntario de muchos compañeros.

Un libro que nos permite celebrar el centenario de la creación del Cuerpo de Arquitectos de Hacienda con un documento único que muestra nuestro ejercicio de la Arquitectura como función y servicio público. Eso que nos distingue y nos une.

La Arquitectura es una incógnita más de la global ecuación humana. Los que la practicamos creemos en su potencia para enriquecer la experiencia urbana y traducir al espacio la voluntad de una época. El servicio público es un modo sensato y constante de abstracción e interpretación objetiva de las necesidades sociales. Los que nos dedicamos a él contribuimos a garantizar la evolución coherente de una sociedad.

El nacimiento del Cuerpo de Arquitectos de Hacienda no se debe al azar, ni a la casualidad, ni a una reestructuración orgánica. Responde a necesidades nuevas que aparecen en un momento histórico determinado.

Hoy cuenta con más de 400 profesionales distribuidos por toda España. Asistimos a la Administración en muchos ámbitos, desde los propios de la Arquitectura a los relacionados con la valoración de inmuebles a efectos fiscales, la inspección tributaria, y el control del fraude fiscal. También ejercemos funciones de alta dirección, gestión y organización.

El futuro presenta muchos desafíos, pero no cabe duda de que el Cuerpo de Arquitectos de Hacienda sabrá responder a todos ellos con la eficacia con que lo ha hecho siempre a lo largo de su ya larga historia. A esa historia, que es la mejor evidencia del valor de un colectivo profesional, va dedicada esta obra.

CARMEN SERRANO DE HARO MARTÍNEZ  
Presidente de la Asociación de Arquitectos de la Hacienda Pública



JUAN CARLOS ALBERT ATIENZA

# El Arquitecto de Hacienda: una historia previa

## RESUMEN

El artículo hace un recorrido histórico general por la sociedad de los siglos XVIII y XIX a través de la figura del arquitecto y de las contribuciones territoriales. Se estructura en cinco espacios: el impulso ilustrado que vio nacer la Real Academia de las Tres Nobles Artes y los primeros catastros; el tiempo intermedio a caballo entre los siglos XVIII y XIX hasta superar el antiguo régimen; el

nuevo impulso científico y técnico de mediados del XIX; la segunda mitad del siglo, tiempo de maduración social y avances técnicos; y los años inmediatamente anteriores a la creación del Cuerpo.

Se cierra el artículo con un anexo en el que se relacionan todos los arquitectos de Hacienda habidos, con indicación de su fecha de ingreso.

9

## EL IMPULSO ILUSTRADO

Desde la perspectiva de hoy, sigue siendo útil remontarse al impulso ilustrado que tuvo lugar en España en la primera mitad del siglo XVIII para entender el arranque de una modernidad que, en lo que se refiere al tema de este artículo, los arquitectos de Hacienda, tardaría más de un siglo en concretar las expectativas que había alumbrado en cuanto a la enseñanza de la arquitectura y a la aplicación de ésta (y de otras disciplinas, aún antes de que este concepto existiera incluso) en el desarrollo de una sociedad que necesitaba de instrumentos técnico-fiscales (entre otros, y principalmente, el Catastro) para fundamentarse económicamente.

Desde este enfoque, los casi dos siglos que hay desde que en 1726 se empieza a pensar en la creación de una Real Academia de las Artes, al modo de las ya existentes en Italia, hasta la creación en 1906 del Cuerpo de arquitectos de Hacienda, puede entenderse como el proceso de maduración de las condiciones que hicieron posible el encuentro entre una administración del Estado que buscaba mecanismos eficaces para allegar recursos y una sociedad que debía ser capaz de ofrecer profesionales suficientemente preparados para la empresa.

## El arquitecto y la Academia

¿Cuáles eran las líneas de tensión que pasado el primer cuarto del siglo XVIII se manifestaban en España, en relación con la actividad de la arquitectura?



Una, la relativa a la propia enseñanza, que continuaba ligada a las cofradías y gremios que tradicionalmente habían constituido el espacio propio de un aprendizaje basado en la práctica y en la transmisión de un conjunto de conocimientos escasamente fundamentados.

Dos, ligado a lo anterior, la enorme dispersión de las entidades que, de hecho, estaban facultadas para expedir los títulos de maestro de obras y de arquitecto, pues preladados, cabildos, ayuntamientos y gremios otorgaban según sus propias reglas tales acreditaciones.

Tres, la recurrente aspiración de los propios arquitectos, que pretendían avanzar en el reconocimiento social de su condición de artista así como mejorar su cuerpo de conocimientos, para cuya satisfacción se sucedían las academias particulares, más o menos avanzadas en su ciencia.

Cuatro, la complejidad propia del arte de la construcción, que se movía entre la experiencia acientífica trasladada de generación en generación, los cánones de la proporción heredados en los manuales de los artistas del Renacimiento y la escasa producción teórica de carácter técnico.

Y cinco, la aspiración de la monarquía borbónica por centralizar y controlar la producción artística (al modo en que lo había ya hecho el siglo anterior en Francia) en todo lo que supusiera habilitación para ejercer la actividad y supervisión de ésta cuando se realizara a expensas de los caudales públicos.

10

En este punto, al hablar de la producción artística, hay que entender comprendida dentro de ella, como mínimo, la pintura, la escultura y la arquitectura, las tres nobles artes a las que hará referencia, en su denominación, la Real Academia española cuando se funde en 1752, ya en el reinado de Fernando VI.

Suele mencionarse, a modo de antecedente de la Real Academia de las Tres Nobles Artes, a Francisco Antonio Meléndez,

«... pintor de miniatura de Felipe V, quien después de haber visto en Italia por espacio de diez y siete años los progresos que hacían las academias del dibuxo, se afaná y clamó por la erección de una en Madrid, hasta escribir é imprimir á su costa una larga representación al rey el año de 1726, en que demostró las utilidades que resultarían al reyno de este establecimiento; y proponiendo la misma casa de la Panadería para los estudios públicos, ofrecía trabajar y publicar el reglamento con que se habían de gobernar. Pero no habiendo sido oído entonces, quedó reservada esta gloria á un extranjero, contentándose Villanueva y Menendez con el título de directores de la junta precursora de su suspirada academia.»<sup>1</sup>

Otro antecedente, que ilustra los intentos de mantener la situación existente (en gusto artístico: el barroco; y en cuanto a privilegios: el control de la expedición de títulos) ante la fuerte tendencia intervencionista en los dos campos del nuevo monarca, fue

<sup>1</sup> Juan Agustín Ceán Bermúdez: *Diccionario histórico de los más ilustres profesores de las Bellas Artes en España*. Real Academia de San Fernando, Madrid 1800, p. 253.



el de Pedro de Ribera, Giovanni Battista Saccheti y Francisco Ruiz y José de Arce, miembros los tres de la Cofradía de Santa María de Belén,

«L'objectiu d'aquesta Acadèmia, que no fou aprovada, era més aviat però, el de canalitzar i de monopolitzar la concessió de títols d'arquitecte que no pas el de dedicar-se a l'ensenyament.»<sup>2</sup>

La propuesta que sí obtuvo la aprobación real fue la del escultor italiano Domenico Olivieri en 1741, por lo que se designó en 1742 al marqués de Villarias para dirigir la Junta Preparatoria que redactara los Estatutos y organizase todo lo relativo a su implantación.

Eran años de cambio en el gobierno de España. Felipe V falleció en 1746 dando paso a Fernando VI, bajo cuyo reinado concluyeron los trabajos preparatorios y en la casa de la Panadería tuvo lugar, el 20 de junio,

«... la primera Abertura solemne de la Acadèmia de las tres Artes, Pintura, Escultura, y Arquitectura, que el Rey Padre nuestro Señor deseò fundar, para lo cual quiso el ensayo de una Junta preparatoria, que dicesse idèa de que se podía esperar, y de cómo se havia de establecer; y el Rey nuestro Señor enterado de los frutos de esta preparación, la erigió en Acadèmia formàl, la dotò para su permanente estudio, y utiles producciones, y le diò regla en Estatutos.»<sup>3</sup>

11

Eran unos Estatutos (aprobados por Real Decreto de 5 de abril de 1751) que se ajustaban más al interés de los artistas que al del monarca, por lo que sufrieron una primera e importante corrección en 1757 con la aprobación de unos nuevos, en los que el peso de aquéllos cedió a favor del de los nobles quienes, representados en los más altos escalones académicos: protector, vice-protector, consiliarios y académicos de honor, pudieron imponer los intereses reales a los directores y profesores de las distintas artes, avanzando en el proceso de control de la actividad artística por el entorno del rey, convertido en la indiscutible representación del nuevo estado centralista.

En definitiva, se trataba de superar el retraso respecto a Italia y Francia que ya disponían de sendas Academias (la de San Lucas romana es de 1587 y la de París data de 1684).

Los presupuestos de partida y los fines buscados de las diferentes tentativas ponen de manifiesto la disparidad de posiciones en juego, como corresponde a un momento de agotamiento del modelo anterior y de alumbramiento —desde el impulso directo de la clase ilustrada en torno al empeño decidido de la monarquía— de un nuevo orden en las relaciones entre el artista y la sociedad.

<sup>2</sup> Josep Maria Montaner i Martorell: *La modernització de l'utilitatge mental de l'arquitectura a Catalunya (1714-1859)*. Institut d'Estudis Catalans, Barcelona 1990, p. 227.

<sup>3</sup> *Gaceta de Madrid*, año 1752, número 25, p. 203. [A partir de esta cita, se transcriben los textos ajustándolos a las reglas del español de hoy]



Este impulso ilustrado no sólo se manifestó en el campo de las bellas artes, con la institución de la Real Academia de las tres Artes, sino también en otros espacios del saber y de las ciencias. Así, la Real Academia de la Lengua (1713), la Real Academia de Medicina y Ciencias Naturales (1734, origen de las actuales de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales y de Medicina), la Real Academia de Farmacia (1737, como Real Colegio de Profesores Boticarios de Madrid) y la Real Academia de la Historia (1738) se anticiparon a aquélla, siendo un poco más tardía la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación (1763) y ya claramente posterior, la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas (1857).

### Los primeros catastros

El primer catastro moderno en España, el *Catastro Patiño*, nace también durante el reinado de Felipe V, justo tras la toma de Barcelona con la que concluye la guerra de Sucesión. Si bien en Europa su subida al trono no fue contestada, la política agresiva en los Países Bajos de su abuelo el rey francés Luis XIV provocó la formación de la cuádruple alianza (Inglaterra, Austria, Países Bajos y Dinamarca) que planteaba, en términos bélicos y en el escenario mundial, la aspiración aliada al reparto del imperio español y el nuevo equilibrio entre las potencias europeas, todo ello enmarcado en la pugna por el control estratégico del comercio atlántico y con la reivindicación formal del trono español para el archiduque Carlos, hijo del emperador austríaco, como bandera.

12

En España el enfrentamiento se tradujo en una auténtica guerra civil, al decantarse la corona de Castilla por el Borbón y la de Aragón por el de Habsburgo. Tras la muerte del emperador, las naciones europeas recomponen sus objetivos; el rey francés formaliza su renuncia al trono español y Felipe V al francés; el tratado de Utrecht (1713) sella la paz entre Inglaterra y España, pero no pone fin a la guerra civil, que concluye el 11 de septiembre de 1714 con la capitulación de la ciudad de Barcelona. Una capitulación que rinde una resistencia civil que no defiende ya tanto las pretensiones dinásticas iniciales (el año anterior el archiduque había retirado sus tropas de Cataluña y desde marzo había declinado toda aspiración sucesoria) como unos fueros propios que ve amenazados.

Así, la resistencia catalana sirvió de justificación para la actuación centralizadora del rey y ésta a su vez para aquella (pues ya en 1707 se habían publicado los primeros Decretos de Nueva Planta de Aragón y de Valencia, tras las victorias militares respectivas).

En definitiva, tras el Decreto de Mallorca (1715), en enero de 1716 se publica el de Cataluña y con él se reorganiza toda la administración: desaparecen el Consell de Cent y la Generalitat, el territorio deja de ser un Virreinato para organizarse como Capitanía General con el apoyo, para la transmisión de las directrices directas del monarca, del Intendente en el ámbito civil y del Regente de la Audiencia en el campo judicial.

En este marco de cambio de las instituciones de gobierno propio también se modificó el sistema fiscal existente, para lo que resultó fundamental el Catastro que promovió



José de Patiño y Rosales, Superintendente de Cataluña en tiempo de guerra y presidente de la Real Junta Superior de Justicia y Gobierno tras el 11 de septiembre de 1714.

El *Catastro Patiño* arranca a finales de 1715<sup>4</sup> y supone tanto un cuerpo documental (fundamentalmente textual, basado en los formularios realizados conforme a un riguroso procedimiento, en el que se concreta el conjunto de *averiguaciones* practicadas) como el gravamen, el *catastro* o *contribución única* que sustituirían a una gran parte de impuestos antes existentes y que, con sus diferencias, todavía persistirían en Castilla. Las averiguaciones relacionaban las tierras y los edificios, clasificando las primeras en función de su calidad y aprovechamiento y los segundos en función de su uso y renta o provecho anual, sirviendo así como base documental para el reparto, que recaía en una doble imposición: la real, exigible en todas las tierras, explotaciones, industrias y edificios conforme a los frutos estimados (sin distinguir quién pudiera ser el beneficiario) y la personal, en la que se matizaba la condición social del cabeza de familia y se excluía a nobles o asimilados a la nobleza.

El *Catastro Patiño*, levantado entre 1716 y 1717 y revisado en 1735 por el Intendente General de Cataluña Antonio de Sartine, sirvió como modelo para el Catastro que se intentó implantar en Castilla a la vista del relativo éxito (simplificación, recaudación y cierta equidad en el reparto) habido en Cataluña y también en Aragón, Valencia y Mallorca donde, con distintos nombres, se había establecido un sistema similar de contribución.

Así, en 1749, ya con Fernando VI, se publica el Real Decreto por el que se dispone la creación del conocido como *Catastro de Ensenada*,<sup>5</sup> cuya finalidad principal era convertirse en una única contribución que sustituyese el complejísimo sistema de rentas provinciales existente, por lo que buscaba la máxima equidad en el reparto a partir de una relación de la riqueza nacional que fuese fiable y que englobara toda, aunque estuviese en manos de la Iglesia o de la nobleza.

El marqués de la Ensenada había sido ministro de Hacienda con Felipe V y en 1748 se había hecho cargo de todas las carteras del gobierno, situación que mantuvo hasta 1754 cuando las intrigas de palacio lo apartaron del rey.

El *Catastro de Ensenada* realizó las averiguaciones entre 1750 y 1757, basándose en un sistema fuertemente ordenado cuya cabeza era la Real Junta de Única Contribución y que se distribuía por el territorio a través de los Intendentes provinciales mediante las llamadas Audiencias que, formadas por personal al servicio del Estado y en número superior a mil, se encargaron de estudiar y catastrar los casi 15.000 municipios de las 22 provincias castellanas.

La contribución única gravaría las utilidades derivadas de la actividad en los ramos de *lo real* (los bienes inmuebles, fundamentalmente), de *la industria* (los ingresos derivados del trabajo personal y la ganadería) y *del comercio*.

<sup>4</sup> Ver los trabajos de Concepción Camarero Bullón y Pilar Faci Lacasta: «La estructura documental del Catastro de Patiño, según las Reglas Anexas al Real Decreto de 9 de diciembre de 1715», revista *Catastro*, Madrid, abril 2006, p. 89-113 y «La legislación del Catastro de Patiño», revista *Catastro*, Madrid, mayo 2006, p. 93-145.

<sup>5</sup> Ver Concepción Camarero Bullón: «Informe del Consejo de Estado de Hacienda a Carlos III sobre el Catastro de Ensenada, 1779», revista *Catastro*, Madrid, julio 2004, p. 67-107.



Pero el *Catastro de Ensenada* no tuvo una implantación pacífica. Aunque puede considerarse terminado en 1756-57, la decisión de establecer la Única Contribución que en él debía apoyarse se fue retrasando conforme se fue sumando a la resistencia de los sectores sociales perjudicados la propia de los municipios, que finalmente consiguieron, con las sucesivas comprobaciones y revisiones, manipular tanto los datos que éstos dejaron de constituir una base útil, debido a la generalización del fraude y a lo heterogéneo de éste entre unos municipios y otros. Así, cuando por fin en 1770 se decidió su implantación por Decreto (en el que cuidadosamente se enumeraban las rentas provinciales a las que sustituía<sup>6</sup>) el reparto resultó tan —aparentemente— injusto (la riqueza que se tuvo en cuenta para hacer el reparto fue la averiguada en 1756, pero la que se utilizó para comprobar la carga fiscal resultante fue la de 1770, por lo que ésta oscilaba entre límites inaceptables por su amplitud: el 3 y el 95%) que el Consejo de Estado, ante la avalancha de recursos y la incapacidad para resolverlos, ante la dificultad de determinar por el procedimiento establecido las utilidades reales, y ante la evidente inequidad en la aplicación de la Única Contribución, recomendó su retirada, decisión que acordó ya Carlos III en 1779.<sup>7</sup>

## ENTRE DOS SIGLOS

14

Entre mediados del XVIII y mediados del XIX casi podríamos decir que, en lo que se refiere a los dos grandes temas que la Ilustración planteó y que vimos en el punto anterior: a) El control por el Estado de la titulación de arquitecto (y la aplicación de sus conocimientos a los intereses de la administración) y b) El establecimiento de un catastro que sirviera de base para la muy necesitada reforma fiscal (con la consiguiente puesta al día de la administración), la sociedad española sólo pudo dejar que maduraran los problemas, falta como estaba de la capacidad técnica, económica y política para afrontarlos. En el origen de esta incapacidad estaba la fuerte resistencia social al cambio que ejercían las clases privilegiadas del antiguo régimen, al no haberse desarrollado la renovación que en otras sociedades impulsó la revolución francesa (en el mundo de las ideas) y la revolución industrial (en el campo económico).

### La arquitectura

Como habíamos indicado, la Real Academia de las Nobles Artes recabó para sí la exclusividad del otorgamiento del título de arquitecto y organizó los estudios para

<sup>6</sup> «Alcabalas, cientos, millones, fiel medidor, renta de azúcares y seda de Granada, derechos de pata hendida y demás géneros sujetos a millones que se extraen de las provincias exentas, subsidio y excusado, renta de yerbas, ferias y mercados de Torrejón, cuota de aguardientes, alcabala de la nieve de Madrid, millón de la nieve de Madrid, millón de pescados frescos y salpresados, lo cargado por el río de Sevilla, puertos entre Castilla y Portugal, renta del jabón, alcabala de la cerveza de Madrid, renta de cuatro maravedíes en libra de velas de sebo; quinto y millón de la nieve, extracción por el río de Sevilla, importe de utensilios y paja, rentas y derechos enajenados a diferentes pueblos que no se reparten por beneficio común de ellos». Concepción Camarero Bullón: «Informe...», p. 76.

<sup>7</sup> Concepción Camarero Bullón: «Informe...», p. 82 y ss.



ello. También admitía, para su examen, a alumnos preparados en otros centros o academias.

En este punto el retraso era particularmente importante si comparamos la situación española con la francesa, pues ya en 1671, bajo el reinado de Luis XIV —abuelo de Felipe V—, Jean-Baptiste Colbert había establecido la Academie Royal d'Architecture, con fines consultivos, normativos, de docencia y de acreditación profesional.<sup>8</sup>

En definitiva, a mediados del siglo XVIII el Estado tenía ya en sus manos el control de la concesión del título de arquitecto y a través de la Academia comenzaba a dirigir la actividad arquitectónica en el sentido de sus intereses.

La Academia seguiría, por tanto, una doble línea de actuación: a) reserva en exclusiva del título de arquitecto y fiscalización de la actividad de la arquitectura, y b) atención a la enseñanza de la arquitectura.

En cuanto al título, la Real Academia fue tajante desde sus inicios, y en la Real Cédula de 1757 que aprobó sus estatutos ya se prohibía expresamente a la hermandad de Nuestra Señora de Belén, que agrupaba desde 1682 a arquitectos y maestros de obras, “usurpar los títulos de colegio de Arquitectos, Academia de Arquitectura u otros semejantes.”<sup>9</sup>

Sin embargo, no resultó nada pacífica la decisión y en repetidas ocasiones a lo largo de los siguientes reinados hubo de recordarse la vigencia de la disposición.

En 1814 Fernando VII subraya que las Reales Academias de San Fernando en Madrid y de San Carlos en Valencia (creada en 1768) son las únicas instituciones facultadas para conceder el título de arquitecto.<sup>10</sup>

Años después, en 1828, Fernando VII amplía a las Reales Academias de San Luis en Zaragoza (creada en 1792) y de la Concepción en Valladolid (creada en 1802) la capacidad para realizar el examen de titulación.<sup>11</sup>

Incluso ese mismo año, dicta una medida extraordinaria y temporal, con duración de 10 meses, para facilitar que «... los profesores prácticos, autorizados por los gremios u otros cuerpos privilegiados, aunque indebidamente... (...) cuyo título sea anterior a la real cédula de 2 de octubre de 1814, y pretendan ser incorporados legalmente en la real Academia...» pero que «... por su avanzada edad o falta de medios no pueden venir a Madrid a practicar los ejercicios que aseguren su idoneidad e instrucción...» y ordena en Barcelona y Sevilla la formación de unas Comisiones para reproducir el examen que se realizaría en Madrid.<sup>12</sup>

En cuanto al control del ejercicio de la actividad de la arquitectura, en los 34 años que discurren desde su fundación hasta 1786, la Academia pasa de ser una academia de tipo *italiano*, de artistas, a asumir plenamente el modelo de academia real con los

<sup>8</sup> Libro Blanco Título de Grado en Arquitectura, dirigido por Juan Miguel Hernández de León. Aneca, p. 36.

<sup>9</sup> Ídem. anterior, p. 38.

<sup>10</sup> Real Cédula de 2 de octubre de 1814, *Gaceta de Madrid*, 18 de octubre de 1814, pp. 2060-2063.

<sup>11</sup> Real Cédula de 21 de abril de 1828, *Gaceta de Madrid*, 3 de junio de 1828, pp. 265-266.

<sup>12</sup> Real Orden de 7 de diciembre de 1828, recogida en *Mercurio de España*, abril 1929, pp. 258-259.



nobles consiliarios ejerciendo de motor de la transformación.<sup>13</sup> Este deslizamiento se iría consolidando con la paulatina ocupación del poder académico por la generación de arquitectos formados en París y Roma, y la señal evidente de su confirmación será la creación de la Comisión de Arquitectura, encargada de estudiar los proyectos y dibujos de todas las obras públicas (levantadas con dinero público) que se pretenden realizar en España. En este momento, el arquitecto Juan Pedro Arnal es el director actual o «de ejercicio»<sup>14</sup> y Antonio Ponz el Secretario.<sup>15</sup>

Sin embargo, ya en circular de 25 de noviembre de 1767, el rey había dispuesto que todos los preladados eclesiásticos del reino, cuando «... hubiesen de hacer obras de alguna entidad, dispusiesen que los diseños fueran presentados previamente con la correspondiente explicación a la Real Academia de San Fernando, para que examinados atenta, breve y gratuitamente, advirtiese el mérito o errores que contuviesen...» y, más aún, no sólo las obras de la iglesia debían ser supervisadas, porque de esta misma circular «... se remitió al Consejo un ejemplar para que respecto a las obras públicas profanas se hiciese conforme a aquel encargo la prevención correspondiente a todos los magistrados y ayuntamientos, a fin de evitar se malgastasen caudales en obras...»<sup>16</sup>

Para facilitar el control, en 1769 se dispuso que la Academia no estudiase ningún expediente de obra pública «... sin que los planos y dibujos trajesen nota firmada del secretario de la academia de haber sido visado y aprobado por ella...»<sup>17</sup> (aprobación que sólo se conseguía si los proyectos iban firmados por arquitectos académicos).<sup>18</sup>

16

La Comisión se convierte, por tanto, en un instrumento de control político y económico y, a la vez, en bandera de las nuevas directrices estéticas, por cuanto la vigilancia estricta que se ejerce sobre los proyectos sirve también para asegurarse que éstos respeten los nuevos ideales de *La Razón*, encarnada aquí en una arquitectura que «... logre desterrar de manera definitiva el adorno barroco y se le sustituya por el ornato clasicista.»<sup>19</sup>

La Comisión estará formada por los dos directores y los dos Tenientes Directores de Arquitectura, a los que se añadían dos académicos de honor.<sup>20</sup> Además, nombrados por Arnal, podían integrarse en ella académicos que residían en otras provincias o que viajaban de forma itinerante, estando unos y otros encargados de difundir las nuevas ideas, estudiar los proyectos de obra nueva pública y, en su caso, censurarlos o sustituirlos por proyectos suyos ajustados a los criterios de la Academia.

<sup>13</sup> Ver el trabajo de Carlos Sambricio: «La arquitectura de la segunda mitad del siglo XVIII y los ideales de la Razón». *Catálogo de la exposición Juan de Villanueva*, Museo Municipal de Madrid 1982. Ayuntamiento de Madrid, Madrid 1982, p.2 4-25.

<sup>14</sup> Real Academia de BBAA de San Fernando: *Cargos y títulos académicos*, edición digital actualizada a enero 2010, vista el 3 de enero de 2011, p. 11.

<sup>15</sup> *Ídem. anterior*, p. 8.

<sup>16</sup> Citada en Real Cédula de 21 de abril de 1828, *Gaceta de Madrid*, 3 de junio de 1828, pp. 265.

<sup>17</sup> Real Orden de 11 de octubre de 1769, citada en *Gaceta de Madrid*, 3 de junio de 1828, pp. 265.

<sup>18</sup> José Enrique García Melero: *Arte español de la Ilustración y del siglo XIX: En torno a la imagen del pasado*, Encuentro, Madrid, 1998, p. 51-52.

<sup>19</sup> Antonio Ponz, citado en Carlos Sambricio: «La arquitectura...», p. 25.

<sup>20</sup> José Enrique García Melero: *Arte español...*, p. 53.



En palabras de Carlos Sambricio «Se constituye así un extraño cuerpo, inmediato superior al de los arquitectos, formado por los individuos de confianza del presidente de la Comisión...»<sup>21</sup>

Como ejemplo del tipo de obras que examinaba la Comisión, en el año de su creación atendió 79 expedientes,<sup>22</sup> con el siguiente detalle: veintitrés puentes, doce cárceles y veinticuatro más entre caminos, canales, conducción de agua dulce, puerta principal, plaza de toros, pilar itinerante... (59 construcciones civiles), siete iglesias, seis altares, tres torres, dos trascoros, una caja de órgano y un facistol (20 construcciones religiosas).<sup>23</sup>

La lucha contra la vieja estructura gremial estaba resultando laboriosa porque tenía que romper un fuerte tejido de intereses en el que, sobre el propio de los protagonistas que no querían verse sometidos al examen más riguroso de las Academias, se integraban también los de las estructuras corporativas, los cabildos y los ayuntamientos. Así, la disposición de 1787, por la que los maestros mayores de las capitales y cabildos principales tenían que ser arquitectos de mérito de las academias de San Fernando o San Carlos, tuvo que ser expresamente ratificada por Fernando VII en 1828 con la Real Cédula ya citada, esta vez ya exigiendo a todos los ayuntamientos y cabildos que comunicasen a las Academias (San Fernando, San Carlos, San Luis y la Concepción) el sueldo y las personas propuestas para cubrir las vacantes, en cuya decisión —libre— debía respetarse el siguiente orden de prelación: arquitecto de mérito, arquitecto y maestro de obras.<sup>24</sup> Además, se requería a ayuntamientos, intendencias y cabildos para que remitiesen a la Academia correspondiente a su distrito, la relación de los sujetos que ocupasen los cargos citados y su dotación económica, así como «... la graduación y procedencia del título que los autoriza para ejercer la profesión, a fin de recoger los que padezcan el vicio de nulidad, y acordar lo más oportuno al servicio del público...».

17

Con la perspectiva de hoy, la mayoría de las obras públicas examinadas por la Comisión (cuya vida se alargaría hasta 1846) habría que calificarlas de obras de ingeniería, lo que, como apunta García Melero<sup>25</sup>, era una realidad ya reconocida por el Consejo de Castilla cuando se encargaba esta institución de su supervisión: Ventura Rodríguez se ocupaba de las de carácter arquitectónico y Marcos de Vierna del resto.

La especialización se acabaría manifestando en el campo de la docencia también, pues en 1802 se creó en Madrid la Escuela Oficial del Cuerpo de Ingenieros de Caminos, gracias al empuje de Agustín de Betancourt y Molina, académico desde 1784 (en la ingeniería el retraso respecto a Francia fue menor que en arquitectura, puesto que la *École Royale des Ponts et Chaussées* había sido creada sólo en 1747).

El problema de la enseñanza de la arquitectura no era sólo de falta de especialización en sus contenidos, cuestión de la que ya era consciente la propia Academia (hubo una

<sup>21</sup> Carlos Sambricio: «La arquitectura...», p. 24.

<sup>22</sup> José Enrique García Melero: «Los puentes y la Comisión de Arquitectura (1786-1808)». *Espacio, Tiempo y Forma, Serie VII, H.ª del Arte*, t. 9, 1996, págs. 189-217.

<sup>23</sup> *Ídem. anterior*, p. 193-194.

<sup>24</sup> Real Cédula de 21 de abril de 1828, *Gaceta de Madrid*, 3 de junio de 1828, pp. 266.

<sup>25</sup> José Enrique García Melero: *Arte español...*, p. 52.



propuesta en 1792 para crear tres tipos de arquitectos, los hidráulicos —ingenieros—, los civiles y los militares)<sup>26</sup> sino de la propia institución, carente de profesorado suficiente.

Los alumnos de arquitectura se iniciaban junto a los futuros pintores y escultores en el dibujo del natural y de estatuas, para pasar luego a las tres salas de formación específica:

«Una era la de perspectiva y geometría, en la que además se impartían lecciones de agrimensura, de estereotomía y de “ortografía ortotónica” (alzados con sombras). Otra era la de matemáticas, en la que se explicaba sobre todo aritmética, trigonometría plana, álgebra y óptica. La tercera era la propiamente llamada de arquitectura, donde se copiaban mediante delineación y lavado grabados de proyectos y detalles, o estos últimos a aguada y acuarela de modelos de yeso (lo que constituía el llamado “dibujo del antiguo”) y se estudiaban los órdenes clásicos de la mano del sempiterno Vignola. Los aspirantes a arquitectos no recibían siquiera nociones sobre técnicas o materiales de construcción, aunque debe aclararse que quienes acudían a la academia ya habían alcanzado por lo común el grado de oficial en cantería, albañilería o carpintería de armar.»<sup>27</sup>

18

Los exámenes constaban de dos pruebas, llamadas de «pensado» y de «repente». En la primera el aspirante presentaba al lavado los planos de un proyecto de edificio de tema dado, en conjunto y en detalle. La segunda se realizaba en la propia academia en una sola jornada, y el alumno sintetizaba el proyecto desarrollado en apuntes a carboncillo y plumilla.<sup>28</sup>

Durante casi un siglo, la enseñanza de la arquitectura mantuvo el mismo esquema y un nivel parecido de contenidos, ajenos siempre a la sistematización y especialización que los nuevos tiempos requerían.

A fines del siglo XVIII se manifiesta la necesidad de reformar la enseñanza académica y distintas comisiones e informes<sup>29</sup> ponen de manifiesto la incapacidad e incompetencia de sus titulados para acometer determinadas empresas que deberían ser propias de su titulación. A partir de 1801 la Comisión de Arquitectura asume la calificación del examen de «pensado», y más tarde, pasados ya los años de la guerra de la Independencia, en 1821 un nuevo *plan* de estudios establece un curso previo (dividido en dos a su vez, en los que se avanza en la técnica y recursos propios del dibujo) y unos «estudios mayores» en los que, tras acreditar la competencia en cuanto a técnicas de representación (yesos, paños, natural, anatomía, detalles arquitectónicos, aguada y delineación...) se pasaba a trabajar en la composición arquitectónica y al estudio de materias como matemáticas básicas y superiores, física general, mecánica, óptica, hidráulica, estereotomía, historia de la arquitectura, «jurisprudencia afín» y órdenes clásicos.<sup>30</sup>

<sup>26</sup> Del consiliario Pedro de Silva: *Reflexiones sobre los estudios de arquitectura*, citado por José Enrique García Melero: «Los puentes...», p. 195.

<sup>27</sup> *Libro Blanco Título...*, p. 38 y ss.

<sup>28</sup> *Libro Blanco Título...*, p. 38 y ss.

<sup>29</sup> *Libro Blanco Título...*, p. 40.

<sup>30</sup> *Libro Blanco Título...*, p. 41.



## La fiscalidad

Tras el fracaso de la implantación de la Contribución Única, y ante la imposibilidad de realizar las reformas que podían haber hecho posible un sistema fiscal más justo y flexible y, por tanto, más eficaz, las medidas que en el campo hacendístico tomó la Corona no dejaron de ser meras actualizaciones paternalistas que, bajo el sello y la fórmula de «hacer felices a sus vasallos», buscaban evitar cualquier tipo de revuelta popular y seguir salvaguardando las posiciones de ventaja de los estamentos privilegiados y de los diferentes poderes económicos asentados en las provincias.

Entre 1790 y 1805, la evolución de los porcentajes de los diferentes ingresos sobre el total de ingresos de la Real Hacienda,<sup>31</sup> fue:

	Ingresos tributarios <sup>32</sup>	Caudales de Indias	Deuda
1788-1791	76,9	11,2	11,9
1803-1806	50,4	13,7	35,9

La situación económica se hizo crítica con la guerra, y las Cortes de Cádiz se aplicaron en un enorme esfuerzo legislativo para enfrentar la situación desde el nuevo espíritu liberal burgués, ideario que redefinirá la propiedad como *libre* (no excluida del comercio), *absoluta* (sin limitaciones) e *individual* (de las personas físicas).<sup>33</sup> Así, se propone una desamortización<sup>34</sup> que habría permitido —destruyendo los límites de la sociedad estamental— liberar los bienes situados fuera del comercio y ponerlos en manos de la nueva clase emergente:

«... la bancarrota en que se encuentra la hacienda nacional, por causa del incremento de la deuda pública, cuya amortización sería imposible dentro del antiguo sistema financiero y cuyos intereses, en caso de pagarse, consumirían la mayor parte del presupuesto nacional. Por esta razón la burguesía hace del pago de la deuda pública y de la liberación del estado del pago de réditos por este concepto, la piedra angular de su política financiera. La liquidación de la deuda sirve a sus intereses por partida doble: como contribuyentes los libera de una carga que el Estado habría de derramar sobre ellos, en tanto que como compradores crea una fabulosa oferta al lanzar al mercado la masa de los bienes nacionales. La desamortización aparece como la única solución posible al problema del Estado, cuyo crédito se resiente de sus dificultades financieras y de la burguesía, cuya consolidación social se beneficiará de la constitución de un patrimonio territorial.»<sup>35</sup>

<sup>31</sup> Josep Fontana: *La quiebra de la monarquía absoluta, 1814-1820*, Ariel, Barcelona 1971, p. 59, citado en Gonzalo Anes: *Historia de España Alfaguara IV: El Antiguo Régimen: Los Borbones*, Alianza, Madrid 1975, p. 290.

<sup>32</sup> En valores relativos, según la misma fuente, la recaudación tributaria bajó un 15% entre el periodo 1788-1799 y el cuatrienio 1803-1807.

<sup>33</sup> Miguel Artola: *Historia de España Alfaguara V: La burguesía revolucionaria (1808-1869)*, Alianza, Madrid 1973, p. 34.

<sup>34</sup> Decreto de 13 de septiembre de 1813.

<sup>35</sup> Miguel Artola: *Historia de España Alfaguara V: La burguesía revolucionaria (1808-1869)*, Alianza, Madrid 1973, p. 35.



Esta propuesta, como toda la legislación hacendística de las Cortes de Cádiz, se quedaría sin tiempo para su aplicación efectiva (el Decreto de Fernando VII de 23 de junio de 1814 anula toda la normativa constitucional), pero articula un programa en el que, junto con tres importantísimas disposiciones liberalizadoras (eliminación de los señoríos jurisdiccionales, libertad de contratación para el propietario de las tierras y libertad para contratar y ejercer cualquier oficio sin necesidad de permisos gremiales) aparece de nuevo la aspiración de la contribución única, ahora respaldada desde un discurso imbuido de los nuevos ideales: la igualdad de todos los ciudadanos está reconocida en la nueva Constitución, lo que exige eliminar el complejo sistema fiscal vigente y sustituirlo por una única Contribución Directa que, clara y equitativamente recaiga sobre la capacidad económica de cada ciudadano.

Evidentemente, esta aspiración volvió a chocar, como en los intentos anteriores de 1749 y 1770, con las dificultades derivadas de la enorme distancia entre la ambición de su planteamiento y las escasas y limitadas herramientas disponibles para su aplicación sobre una sociedad habituada a no colaborar en la determinación de las estimaciones de la riqueza que debían servir como base del reparto.

El debate que hubo sobre la oportunidad de su implantación permite ver el orden de las argumentaciones y la evolución de la doctrina.

Así, a favor se argumenta que el sistema vigente pone trabas al desarrollo económico y que el momento histórico hace posible la implantación del viejo ideal tributario, la única contribución:

20

«... ¿qué ocasión más oportuna que la presente, en que el pueblo está convencido de la necesidad de enormes sacrificios para conseguir su libertad e independencia, y cuando la Constitución sanciona que todos los ciudadanos, sin excepción ni privilegio alguno, han de contribuir igualmente; que no habrá provincias exentas de este ó del otro impuesto, y que todos los años sabrá paladinamente la Nación con qué objeto se le imponen o cargan los tributos, y en qué se invierten?».<sup>36</sup>

Las opiniones en contra se basan fundamentalmente en las deficiencias del censo de 1799 que acabará sirviendo de base para el reparto, aunque también se critica que se pretenda gravar las actividades industrial y comercial: «me parece que todo lo que no sea imponer una simple contribución sobre la tierra, que es la que únicamente puede llamarse directa, es no tener base ni productos fijos y andar siempre a tientas en las cuotas y en la distribución».<sup>37</sup>

José Duaso avanza hacia la delimitación del catastro moderno cuando apunta que «... para establecer una contribución directa es preciso formar un catastro de todos los bienes del Estado», un catastro que venza dos dificultades: la «... casi insuperable

<sup>36</sup> Isidoro de Antillón, citado por Fernando López Castellano en su estudio introductorio de *Vicios y Agravios de la Contribución Directa, textos de José Duaso y Latre y Antonio Plana*, Institución Fernando el Católico, Zaragoza 2010, p. 22.

<sup>37</sup> *Ídem. anterior*, p. 24.



de tasar justa y uniformemente todas las fincas de una monarquía dilatada...» y «... la absolutamente insuperable si también se han de tasar las utilidades de la industria y del comercio.»<sup>38</sup>

Junto a esta objeción fundamental, el autor desarrolla su opinión favorable a los impuestos indirectos pues, además de ser graduales, generales, insensibles y voluntarios, atacan la consunción de la riqueza, por lo que «... así como los particulares no tienen otro medio de enriquecerse que ganando mucho y gastando poco, se sigue que las contribuciones directas tienen tendencia a disminuir la riqueza de la nación, y las indirectas a aumentarla.»<sup>39</sup>

La prensa se ocupó del debate y en una reseña del libro, el *Mercurio Español* hacía suya la argumentación del autor de *Vicios de la Contribución Directa* y concluía con una propuesta síntesis:

«De lo dicho se puede inferir 1º, Que en aquellas provincias que estén estancadas las propiedades será menos practicable la contribución directa, que en aquellas que estén subdivididas. 2º, Que no es posible sujetar a un sistema uniforme de contribuciones a toda una nación compuesta de muchas provincias de diversa naturaleza. 3º, Que debe haber contribución sobre los consumos, pero muy moderada sobre los efectos de primera necesidad. Otra directa sobre tierras, casas, comercio y fábricas, para igualar la parte que eluden la primera. Y varias contribuciones mixtas para hacer contribuyentes a los que eluden las dos anteriores.»<sup>40</sup>

21

También es verdad que junto a estas razonables críticas contra la implantación de la contribución directa, se manejaban otras no tan presentables, tales como la que esgrimió José Duaso contra cualquier cambio o modificación en los impuestos, por razón solo de su novedad: «... que la mutación de cualquier sistema de imposiciones con el fin de aliviar á los pobres, causa graves daños á todos; pero á nadie mayores que á los mismos á quienes se intenta favorecer.»<sup>41</sup>, o la que defendía un periódico: «El establecimiento de la Contribución directa puede mirarse como opuesto a los axiomas de la sana teología y opinión de los santos padres», por cuanto su aplicación da lugar a ocasiones de pecar, y a que salgan a la superficie de cada persona lo peor, la diferencia de trato hacia el poderoso y el indigente, la venganza, el soborno, la intriga, las enemistades «... y todo lo demás que es consiguiente.»<sup>42</sup>

En cualquier caso, la posición crítica a la Contribución directa, a través del hilo de argumentaciones de Vicente Alcalá Galiano, de Antillón y de José Duaso, sirvió para

<sup>38</sup> José Duaso y Latre: *Vicios de la Contribución Directa*, proposición 6, en *Vicios y Agravios de la Contribución Directa, textos de José Duaso y Latre y Antonio Plana*, Institución Fernando el Católico, Zaragoza 2010, p. 67.

<sup>39</sup> *Idem.* anterior, p. 68.

<sup>40</sup> *Mercurio Español*, 6 junio 1814, Madrid, p. 51.

<sup>41</sup> José Duaso y Latre: *Vicios de la Contribución Directa*, proposición 13, en *Vicios y Agravios de la Contribución Directa, textos de José Duaso y Latre y Antonio Plana*, Institución Fernando el Católico, Zaragoza 2010, p. 69.

<sup>42</sup> *El Fiscal Patriótico de España*, 10 junio 1814, Madrid, p. 558.



fundamentar la propuesta frustrada de 1817 de Martín de Garay<sup>43</sup> y todas ellas, más la de Antonio Plana, para la —ésta sí— exitosa, de Mon y Santillán de 1845.<sup>44</sup>

## EL FIN DEL ANTIGUO RÉGIMEN

Cuando en 1843 Isabel II sube al trono a los 13 años de edad, la sociedad española lleva treinta años instalada en una sucesión de crisis: la alternancia entre absolutistas y liberales; el proceso de independencia de las colonias al otro lado del Atlántico y la guerra civil que entre 1833 y 1839 dio solución al problema de la aspiración al trono de Carlos María Isidro, hermano de Fernando VII. Pese a todo, se apresta a dotarse de un cierto orden formal, amparada en la relativa estabilidad que ofrece el entorno de liberales moderados que acompañará a la reina niña en los primeros años de su reinado. Es el final del Antiguo Régimen.

### La escuela de arquitectura

En 1844 la enseñanza de la arquitectura se reforma radicalmente y se coloca bajo la responsabilidad exclusiva de la Academia de San Fernando:

22

«Señora: Tiempo hace ya que se reclama por todos los amantes de las bellas artes una reforma radical en su enseñanza, a fin de elevarla a la altura que tiene en otras naciones europeas, dándole la extensión que necesita para formar eminentes profesores. (...) Los apuros actuales del erario no permiten a la verdad plantear esta reforma con toda la extensión que su importancia requiere; pero sin mucho aumento en el presupuesto se puede dar un gran paso, y hacer mejoras de consideración, preparándose el terreno para llevar la obra completamente a cabo en tiempos más felices.

El estudio de la arquitectura sobre todo exige una especial atención, por cuanto esta arte, la primera, la más necesaria, aquella en que la ignorancia puede acarrear más lastimosos resultados, es acaso la que tiene menos perfecta enseñanza; y para establecerla cual conviene, es preciso, no solo ampliarla teórica y prácticamente, sino también sujetarla a todas las formalidades de una verdadera carrera científica.»<sup>45</sup>

El año siguiente se aprueba el Reglamento para la escuela de nobles artes de la Academia de San Fernando, en el que —siguiendo el Decreto de 25 de septiembre de 1844— se detalla el plan de estudios para la enseñanza de la arquitectura, que se organiza en dos etapas: los estudios preparatorios (aritmética, álgebra, geometría, dibujo y

<sup>43</sup> Ver el trabajo de Miguel Ángel Bringas Gutiérrez: «Estructura documental de los Cuadernos Generales de la Riqueza de Martín de Garay, 1818-1820», revista *Catastro*, Madrid, diciembre 2008, p. 79-109.

<sup>44</sup> Fernando López Castellano en su estudio introductorio de *Vicios y Agravios de la Contribución Directa*, textos de José Duaso y Latre y Antonio Plana, Institución Fernando el Católico, Zaragoza 2010, p. 50 y ss.

<sup>45</sup> Decreto 25 septiembre de 1844, preámbulo. *Gaceta de Madrid*, 28 septiembre 1844, p. 1.



física y química) que se cursan fuera de la Academia y se justifican con examen, y los estudios especiales (cinco años con asignaturas regladas: en primero, cálculo diferencial e integral y matemáticas aplicadas; en segundo, mecánica, geometría descriptiva, corte de la piedra y de la madera, delineación y copia de detalles arquitectónicos; en tercero, historia de las nobles artes, construcción y materiales, y dibujo de edificios; en cuarto, arquitectura civil e hidráulica, teoría general del arte y la decoración, práctica de la construcción, copia de edificios antiguos y modernos y análisis de ellos y composición; y en quinto, composición, arquitectura legal y práctica del arte; además, aunque fuera de los cursos, se exigía francés, mineralogía y geografía).

En 1848 surge la Escuela preparatoria, que atendería tanto a futuros estudiantes de ingeniería como de arquitectura. Pero la realidad fue que la escuela especial de arquitectura se fue quedando sin alumnos, por lo que, con el impulso de la recién constituida Sociedad central de arquitectos, en 1854 el gobierno nombró director de la escuela a Antonio de Zabaleta y le encargó la reforma de los estudios:

«Zabaleta supo aunar aspiraciones que parecían contradictorias. La Sociedad Central, con la que colaboró estrechamente durante la redacción del plan, quería una carrera orientada a la práctica del oficio de la que quedara separada la parte artística, entendiéndolo que ésta no podía enseñarse. Los profesores de la Escuela pretendían que se reforzara el tiempo dedicado a la composición sin que ello fuera en detrimento de la preparación técnica. Las autoridades de San Fernando, de las que la Escuela Especial seguía dependiendo, añoraban el tipo de docencia gráfica tradicional, la única que había quedado a salvo de las críticas a la formación de los arquitectos formuladas en las cuatro primeras décadas del siglo y que se había desnaturalizado al compartirse la enseñanza del dibujo con los ingenieros. Por su parte, éstos se sentían incómodos con unos estudios comunes que les obligaban a adquirir una base artística que veían ociosa y a descuidar la de naturaleza científica propia del espíritu fundacional de sus profesiones, y abogaban por la desaparición de la Preparatoria. La solución encontrada consistió en un fuerte examen de ingreso que garantizase el exclusivo acceso a la Escuela de quienes acreditasen destreza gráfica y ciertos conocimientos matemáticos, una carrera con contenidos científicos, técnicos, humanísticos y de práctica compositiva, y un ejercicio final de carácter profesional.»<sup>46</sup>

En 1857 Claudio Moyano, ministro de Fomento, consigue la aprobación de la ley de Bases que servirá para que, en el mismo año, el gobierno dicte la ley de Instrucción Pública, que refundirá en un marco común el conjunto de reformas ya asentadas en las décadas anteriores. La enseñanza de la arquitectura quedará situada en el ámbito de la enseñanza pública, impartida en los centros públicos y con personal nombrado por la administración. La carrera de arquitectura quedará como enseñanza superior que habilita para el ejercicio de una profesión; permanecerá dentro de los estudios de bellas artes pero como Escuela independiente, libre ya de su tradicional ligadura académica.

<sup>46</sup> Libro Blanco Título..., p. 45.



## La reforma fiscal Mon-Santillán

En 1843 se crea una Comisión para el estudio de la reforma del sistema tributario, dando como resultado el nuevo plan, contenido en la ley de Presupuestos aprobada en mayo del año siguiente. Como en otros asuntos de organización de la administración del estado, la reforma es fiel al planteamiento general del nuevo gobierno liberal moderado, y busca ser —con ánimo de persistencia en el tiempo— poco más que una razonable adaptación del sistema hasta ahora vigente. No obstante, los objetivos no dejaban de ser ambiciosos, por cuanto pretendía implantar un solo modelo en toda España; reducir el número de figuras impositivas; aumentar y asegurar los ingresos de la hacienda e incorporar en lo posible el moderno esquema fiscal francés al tradicional español. Eso sí, para recaudar seguía manteniendo el mecanismo de repartimiento del cupo.

La reforma se inscribe, por tanto, en el proceso particular de modernización de la hacienda española, dentro de otro más amplio de transformación de la estructura económica de la sociedad española marcado por la liberalización de las antiguas trabas gremialistas y comerciales, el desarrollo de los medios de comunicación y estructuras de producción y, como consecuencia, la ascensión de una burguesía en fase de inicio de acumulación capitalista.

El nuevo modelo enlaza, como se apuntó ya, con la reforma frustrada de Martín de Garay de 1817. Sus figuras principales fueron:

24

- a) La contribución sobre inmuebles, cultivos y ganadería, que se imponía a los propietarios mediante el reparto realizado entre las provincias y los municipios a partir del cupo que cada año fijaba el gobierno con la cantidad total que quería recaudar.
- b) La contribución industrial y comercial, que se abonaba mediante tarifa en función de diferentes parámetros.
- c) Un derecho sobre constitución de hipotecas, que se transformó en impuesto sobre la constitución de derechos reales.
- d) Un impuesto sobre el consumo, impuesto de carácter indirecto que recaía sobre un conjunto diverso de mercancías tales como vino, aceite, licores, jabón...
- e) El arancel de Aduanas, que no se modificaba.

Para completar el mapa de ingresos de la hacienda quedaban las rentas de los monopolios (sal, tabaco y loterías) y la deuda pública interior y exterior, que proporcionaba el dinero que faltaba.

## LA SEGUNDA MITAD DEL S. XIX

En lo que interesa para este trabajo, en la segunda mitad del siglo XIX es cuando se produce el encuentro de las dos líneas de evolución que hemos venido desarrollando:



- Una, la que ha venido recorriendo el arquitecto en busca de una preparación técnica y científica suficiente una vez desligado de las estructuras gremialistas del antiguo régimen.
- Dos, la maduración de un debate tributario capaz de dar salida, con nuevos instrumentos técnicos, al problema de una imposición territorial racional, justa y factible.

Para facilitar su comprensión y entender mejor la forma en que este encuentro tiene lugar, aquí se enfoca desde tres escalas o perspectivas. De más general a más particular:

- El marco de estabilidad y desarrollo que proporcionó la Restauración y que vino a integrar la labor previa de modernización que, pese a todos los avatares e incertidumbres políticas, se venía realizando desde mediados de siglo.
- El debate por la justicia y la racionalidad fiscal, que saltó al conjunto de la sociedad y que tuvo representación adecuada en los medios de comunicación y en las asociaciones profesionales.
- La creciente presencia de los arquitectos, como la de otros varios colectivos profesionales, en la estructura de la administración del Estado, como resultado del esfuerzo académico realizado y de las propias necesidades de una sociedad en expansión.

## Una sociedad en proceso acelerado de desarrollo

25

Es la sociedad española de esta segunda mitad del siglo un hervidero de tensiones, como puede verse por la sucesión de gobiernos y la pugna entre las diferentes opciones políticas: liberales (progresistas y moderados) frente a conservadores; carlistas frente a los defensores de la línea borbónica; la iglesia (reforzada constitucionalmente en su papel de iluminadora de la vida nacional y, por las leyes y concordato, como vehículo de adoctrinamiento desde la enseñanza) frente a las nuevas ideas laicas; republicanos (federalistas o unitarios) frente a monárquicos; militares de todo signo protagonizando conspiraciones y pronunciamientos; y una burguesía que acabó ocupando todo el espectro político aupándose sobre la gran mayoría del país, ausente en las convocatorias electorales gracias a una ley (1846) que exigía a los electores tal nivel de rentas que redujo de hecho el cuerpo electoral a poco más de 90.000 personas en una población que rondaba los doce millones.

A pesar de todo, la sociedad se fue dotando de los instrumentos legales necesarios para su funcionamiento, en todos los campos. Como recordatorio, y partiendo de la década moderada (1845-1854) podemos señalar los siguientes hitos:

- Creación de la Guardia Civil (1844)
- Reforma tributaria Mon-Santillán (1845)
- Nueva Constitución (1845)
- Ley Sociedades por acciones (1848)
- Ley para la enseñanza obligatoria del sistema métrico decimal. Fin de la segunda guerra carlista (1849)
- Concordato con la Santa Sede (1851)



- Desamortización de Madoz (1855)
- Nace el Banco de España (1856)
- Ley Moyano de Instrucción Pública (1857)
- Ley Hipotecaria y Registro de la propiedad (1861)
- La peseta como moneda nacional (1868)
- La I República (1873-1874) da paso a la Restauración borbónica
- Fin de la tercera guerra carlista. Nueva Constitución. Nace la Institución Libre de Enseñanza (1876)
- Ley de Prensa (1883)
- Ley de Asociaciones (1887)
- Código Civil (1889)
- Se establece el sufragio universal masculino (1890)

## La fiscalidad entre la racionalidad y el posibilismo

En realidad, toda la segunda mitad del siglo sigue siendo escenario de los buenos propósitos y de las escasas realidades en lo que afecta a la pretendida racionalización de las contribuciones territoriales, hijas históricas de los primeros catastros y madres a su vez del futuro catastro del siglo XX.

26

Como ejemplo anecdótico, pero sintomático, de la difícil realidad política con la que tuvieron que lidiar cuantos intentaron intervenir en esta cuestión, valga lo sucedido con la proyectada —y creada en 1846— Dirección central de estadística de la riqueza.

En 1843, el gobierno de Joaquín María López (gobierno provisional que enlaza la regencia del general Espartero con el reinado de Isabel II) crea una comisión para el estudio de los datos existentes en torno a la formación de la estadística de la riqueza pública, de manera que sirva para la formación del proyecto de ley que ampare su formación. El objetivo final era, como siempre, remediar los males de la desigualdad en la aplicación de las contribuciones territoriales mediante el levantamiento de una estadística de la riqueza, de un *catastro*.

La comisión de estadística la integraban cinco miembros, siendo su presidente Pascual Madoz.<sup>47</sup>

En enero de 1844, ya con Isabel II, la comisión expone al ministro de Hacienda sus conclusiones, que parten del reconocimiento de que «... no tanto aflige al pueblo la cantidad total de impuestos, como el pago injusto exorbitantemente desproporcionado que a muchos individuos y poblaciones se exige».

Y propone la creación de una oficina central con sus comisiones provinciales, formadas por pocas personas pero con conocimientos científicos suficientes, los precisos para «... reunir los verdaderos datos estadísticos antes de proceder a la reforma radical de nuestro sistema tributario».

La comisión afirmaba también, en relación con la cantidad de dinero que debía asignarse al proyecto «... que no duda que las Cortes y el Gobierno meditarán que toda

<sup>47</sup> Decreto de 21 de agosto de 1843 y nombramiento de integrantes. *Gaceta de Madrid*, 22 de agosto de 1843, pp. 1 y 2.



la que asigne ha de ser superabundantemente compensada con el aumento de ingresos que proporcionará infaliblemente el conocimiento de la materia imponible.»<sup>48</sup>

En 1845 Alejandro Mon, ministro de Hacienda, presenta los Presupuestos generales de gastos e ingresos del Estado<sup>49</sup> (donde asigna 300 millones de reales como ingresos provenientes de la nueva Contribución de inmuebles, cultivo y ganadería); la reorganización de la administración central y provincial de la Hacienda pública<sup>50</sup> y las normas para el establecimiento de la Contribución directa indicada.<sup>51</sup>

En 1846, el mismo ministro (estamos dentro del gobierno del general Narváez, un periodo especialmente estable: 1845-1854) plantea la creación, dentro del ministerio de Hacienda, de la Dirección central de estadística de la riqueza, que se complementaría en las provincias con las direcciones especiales.<sup>52</sup> La propuesta esgrime los mismos argumentos que en 1844 empleaba la comisión de estadística presidida por Madoz, si bien ésta pretendía que el estudio de la riqueza precediese a la implantación del impuesto (y no al revés, como finalmente iba a suceder).

A finales de ese mismo año, otra disposición<sup>53</sup> detallaba el procedimiento que debía seguirse para realizar la estadística, y desgranaba incluso en su preámbulo el coste de su implantación en los dos años que preveía durase: 41.040.000 reales.

Este proyecto sería uno de los últimos intentos de realizar un estudio general de la riqueza territorial, y preveía formar un doble acopio documental:<sup>54</sup>

- El registro general de fincas rústicas y urbanas (y de ganados) de todo el territorio, con indicación de renta líquida de cada una y de las circunstancias precisas para individualizarlas y distinguirlas entre sí. Esta información serviría para la distribución del cupo asignado a cada municipio entre sus vecinos.
- El catastro de cada pueblo por masas de cultivo, grupos de edificios y clases de ganado, con indicación igualmente de la renta líquida por ramo y total. Esta información serviría para la distribución del cupo asignado a una provincia entre los municipios que la integran.

A comienzos de 1847, la prensa<sup>55</sup> informaba de la discusión habida en la sesión de las Cortes del 6 de febrero, entre Madoz (el presidente de la comisión encargada en 1843 de proponer una *estadística* sobre la que girase la nueva contribución proyectada) y Santillán (ministro de Hacienda y promotor del Reglamento del 18 de diciembre que regulaba el establecimiento y conservación de la estadística de la riqueza territorial).

Llama la atención que Madoz presentase, junto a seis diputados más, una proposición para que el Gobierno remitiera al Congreso «... el expediente instruido para presentar

<sup>48</sup> Exposición que ha dirigido al Excmo. Señor Ministro de Hacienda la comisión de estadística. *Gaceta de Madrid* de 10 de enero de 1844, p. 2-4.

<sup>49</sup> Ley de 9 de junio de 1845. *Gaceta de Madrid* de 13-16 de junio de 1845.

<sup>50</sup> R.D. de 23 de mayo de 1845. *Gaceta de Madrid* de 19-22 de junio de 1845.

<sup>51</sup> R.D. de 23 de mayo de 1845. *Gaceta de Madrid* de 23-24 de junio de 1845.

<sup>52</sup> R.D. de 10 de julio de 1846. *Gaceta de Madrid* de 12 de julio de 1846, p. 1.

<sup>53</sup> Reglamento general para el establecimiento y conservación de la estadística de la riqueza territorial. R.D. de 18 de diciembre de 1846, *Gaceta de Madrid* de 24-29 de diciembre de 1846.

<sup>54</sup> Artículos 2, 3 y 4 del Reglamento citado. *Gaceta de Madrid* de 24 de diciembre de 1846, p. 2.

<sup>55</sup> El Clamor, 7 de febrero de 1847, Madrid, p. 2.



a S.M. la exposición del 18 de diciembre, sobre el modo de establecer las bases fundamentales de las operaciones de estadística de la riqueza territorial...».

En realidad, su intervención sirvió únicamente, puesto que acabó retirando la petición, para arremeter contra el gobierno por haber querido hurtar a los diputados la discusión del citado reglamento (es verdad que aprobó el decreto pocos días antes del inicio de las sesiones), para admirarse (escandalizándose de una simple equivocación) del error del gobierno al ignorar el número exacto de partidos judiciales que hay en España y, sobre todo, para criticar duramente el proyecto al que calificó —a pesar de haber propuesto él tres años antes un mecanismo similar— de «... dispendio infructuoso y que no serviría de otra cosa que de hacinar papeles inútiles en la secretaría». También afirmó que en estos momentos en «... que la Nación no puede soportar la enorme carga de los empleos existentes, se iban a crear tres mil nuevos, además de 49 comisiones», por lo que, en definitiva, «... este inmenso sacrificio no dará resultado alguno, sirviendo sólo para agravar el presupuesto y para conseguir algunas personas por medios que están al alcance de la comprensión de los señores diputados, sumas considerables de los pueblos y de los contribuyentes».

El plan no sobrevivió mucho tiempo, socavado por las críticas, la falta de recursos económicos y, paradójicamente, el éxito de algunas de las medidas adoptadas para facilitar la propia estadística o el reparto derivado de ella.

28

Así, la circular de 7 de mayo de 1850<sup>56</sup> establecía que los municipios, a partir de las declaraciones de los vecinos, prepararan toda la información de la riqueza (el *amillaramiento*) que iba a servir para el repartimiento del cupo que les correspondiera. De esta manera, se descargaba de trabajo a la administración, que se reservaba, no obstante, un poderoso instrumento de control ya definido en la circular de 23 de diciembre de 1846, el mecanismo del límite del 12% en las utilidades de los no residentes.<sup>57</sup>

Con estos dos recursos, la gestión de la contribución se instaló en lo que se conoció como la *estadística descriptiva*, porque suplía la investigación de campo con personal propio por la comprobación administrativa, y ésta sólo en casos extraordinarios.

Las declaraciones de riqueza de los particulares, complementadas con las *cartillas evaluatorias* realizadas por las juntas periciales municipales (donde se estimaban los rendimientos líquidos unitarios) daban como resultado el *amillaramiento*, documento final con el que se podía proceder ya al reparto del cupo municipal entre los vecinos, a la vez que servía, manejando los datos agregados, para la distribución de las cargas provinciales entre los municipios.

Este procedimiento otorgaba un amplio margen de maniobra a los particulares, por lo que se previó un procedimiento que, bajo la apariencia de proteger a los propietarios no residentes en el municipio (por lo tanto, los más indefensos ante el posible *abuso* de sus convecinos), el ya mencionado límite del 12%, en realidad lo que proponía era un sistema de autocontrol y autorregulación, por cuanto establecía la obligación de presentar una relación comprensiva de las cargas fiscales de todos los contribuyentes, y un riguroso procedimiento de revisión de la riqueza en caso de que éstas presentasen

<sup>56</sup> Ver Rafael Vallejo Pousada: «La estadística territorial española desde 1845 a 1900. ¿Por qué no se hizo un Catastro en el siglo XIX?», revista *Catastro*, Madrid, abril 2010, p. 81-115.

<sup>57</sup> Gaceta de Madrid de 24 de diciembre de 1846, p. 3.



una cierta dispersión. La amenaza implícita de *revisar toda la riqueza* desde el principio, e imponer sanciones incluso, si el resultado final del repartimiento se recurría por no quedar razonablemente proporcionado, condujo a que los municipios buscaran por sí mismos el equilibrio de la carga entre todos sus vecinos (para evitar reclamaciones que dieran lugar a la comprobación extraordinaria y rigurosa de la administración) y que ésta se ajustara al 12% de las utilidades, como se sugería oficialmente.

Resume Vallejo Pousada:

«En consecuencia, la señal que se le envió a los pueblos fue la siguiente: busquen ustedes la riqueza imponible necesaria para que, dado un cupo, el impuesto a pagar no supere el 12 por 100 de la riqueza. Si no es así, si la riqueza imponible que ustedes reconocen les obliga a pagar un tipo impositivo mayor, entonces reclamen obligatoriamente de agravio. A continuación procederemos a las comprobaciones sobre el terreno, con medidas periciales y evaluatorias por parte de agrimensores profesionales, de acuerdo a los procedimientos fijados en el citado Reglamento general de la Estadística territorial del reino, de 1846. Los costes de estas reclamaciones y, en su caso, de las comprobaciones minuciosas correrán a cargo de ustedes, los reclamantes.»<sup>58</sup>

Esta elección por la que se aceptaba el mal menor (desconocimiento de la verdadera riqueza, a cambio de una evidente normalización y pacificación del trámite tributario) quedó consagrada en 1853, cuando se dispuso que se dejasen de hacer los padrones de riqueza previstos en el procedimiento estadístico vigente y que, a cambio, se formasen los amillaramientos, que servirían para el repartimiento en tanto las Administraciones de Hacienda no encontrasen razones fundadas para su rectificación.<sup>59</sup>

Las comisiones de estadística, sin impulso ya desde la circular de 1850 que primaba los amillaramientos, desaparecieron como tales y se integraron en las Administraciones territoriales de Hacienda en 1851 y en 1853.<sup>60</sup>

Vallejo Pousada ha llamado la atención sobre la relación entre la aplicación del repartimiento de la contribución y el caciquismo:

«La arbitrariedad es posible cuando no existen estadísticas, no hay mecanismos de control eficientes (porque la Hacienda pública traslada el peso y los costes de la gestión a las autoridades locales y a los contribuyentes) y, por último, cuando las diferencias de instrucción, de renta y de influencia de los ciudadanos son pronunciadas.

La mayor facilidad para cobrar un impuesto se transforma, así, en la menor dificultad para repartir desigualmente la carga fiscal. Los intereses de unos contribu-

<sup>58</sup> Rafael Vallejo Pousada: «La estadística territorial...», p. 89-90.

<sup>59</sup> R.O. de 9 de junio de 1853. *Gaceta de Madrid* de 14 de junio de 1853, p. 1-2.

<sup>60</sup> R.D. de 30 de septiembre de 1853. *Gaceta de Madrid* de 1 de octubre de 1853, p. 2. A partir de este momento se renunció a la investigación catastral con carácter fiscal. Sin embargo, muy poco después, en 1856, se crea por R.D. de 3 de noviembre y se regula su funcionamiento por R.D. de 27 del mismo mes, la Comisión para la formación y publicación de la estadística general del Reino, que dependerá directamente del presidente del Consejo de ministros y tendrá atribuciones en cuatro campos: el desarrollo cartográfico, lo relativo al censo, la formación de las series de datos de la Administración y el catastro de la riqueza territorial, rústica y urbana. *Gaceta de Madrid* de 5 y 29 de noviembre de 1856.



yentes colisionan y se sobreponen a los de los otros. Además, como el reparto territorial del cupo se basa en datos imprecisos, la tendencia de los representantes de los territorios (provincias o municipios) es a coaligarse ante el Estado, para disminuir la cantidad a pagar por el ente territorial. Se abren, así, procesos de negociación entre los contribuyentes y la Hacienda, como explicó Luigi Einaudi. De este modo, los que se benefician de la arbitrariedad pueden aparecer como valedores del interés colectivo: son las dos caras del caciquismo. Esto fue lo que sucedió en España, agudizado por la configuración interna del impuesto.»<sup>61</sup>

La prensa también era sensible a la cuestión, y veía el origen del clamor contra el impuesto en:

«... la tramitación que se prescribía para el establecimiento de la reforma, y que daba lugar en último resultado a que recayese sobre la clase contribuyente más desgraciada: 1.º los desaciertos del gobierno en el repartimiento, poco menos que arbitrario, a cada provincia de la parte proporcional de los 300 millones presupuestados; 2.º la falta de buena fe entre los diputados provinciales en la asignación a los pueblos de la cuota impuesta a la provincia; 3.º la parcialidad de los ayuntamientos con sus peritos en la distribución del líquido imponible entre sus administrados.»<sup>62</sup>

30 Aun conociéndose por todos los actores la radical injusticia del planteamiento, sólo se intentó modificar el sistema a mediados de los ochenta, cuando la crisis de los sectores agrícolas tradicionales llevó a los propios contribuyentes a solicitar que se reconsiderasen las bases y las evaluaciones de los rendimientos.

Se estaba haciendo imprescindible la reforma de 1893.

### Una Administración que demanda profesionales

La vigilancia que la Academia ejercía sobre la designación de arquitectos de Ayuntamientos y Cabildos y la repetida inobservancia por éstos de la obligación de nombrar a titulados académicos, condujo a que la Corona recordase repetidamente la exigencia del cumplimiento de las instrucciones dadas. Vencida la primera parte del siglo, este problema había desaparecido y la presencia de los arquitectos, como la de otros profesionales, en las administraciones públicas era incontestable y cada vez mayor.

En las capitales de provincia y en municipios importantes, junto a la tradicional presencia de los arquitectos encargados de las obras en la ciudad<sup>63</sup> encontramos otro grupo más reducido: los directores de las compañías de bomberos.<sup>64</sup>

<sup>61</sup> Rafael Vallejo Pousada: «Los amillaramientos como fuente estadística: una visión crítica desde la contribución territorial», *Historia Agraria* nº 20, abril 2000, p. 98.

<sup>62</sup> V. M. Cociña en *La Época*, Madrid, 5 de septiembre de 1852, pp. 1-2.

<sup>63</sup> «El Excmo. ayuntamiento de esta capital [Barcelona] acaba de nombrar seis arquitectos por los otros tantos distritos de la misma, con el objeto de que examinen y aprueben conforme lo exigen el buen gusto y las reglas del arte los edificios que en adelante se traten de construir en esta ciudad.» *Gaceta de Madrid* de 8 de septiembre de 1848, p. 3.

<sup>64</sup> Por ejemplo, Manresa (*Gaceta de Madrid* de 12 de enero de 1853, p.4) y Tarragona (*Gaceta de Madrid* de 4 de septiembre de 1859, p. 4)



Para el siguiente escalón, el provincial, la primera normativa dictada en 1858<sup>65</sup> fue corregida por una posterior de 1868, en la que se establecían dos tipos de arquitectos provinciales:

- Los dependientes de las Diputaciones, encargados de «La construcción, conservación y reparación de todos los edificios provinciales, así de Instrucción y Beneficencia como de cualquiera otra clase; el emplazamiento de nuevas poblaciones, ensanche de las existentes, aprobación de planos generales de rectificación de las mismas y otras muchas obras de interés...»
- Los dependientes de los Gobernadores a quienes auxiliarían en sus atribuciones, que eran «... velar por el cumplimiento de las disposiciones generales que rijan en todos los ramos de la Administración, inspeccionar la ejecución de las obras provinciales, suspender acuerdos en los que se falta a alguna prescripción legal, e informar sobre los estudios, memorias y proyectos cuya aprobación definitiva corresponde por su importancia al Gobierno». <sup>66</sup>

El cuerpo articulado contemplaba también que los municipios que así lo dispusieran podían tener también arquitectos, a cargo de su presupuesto, para las competencias propias.

Por tanto, a finales de la década de los sesenta, la organización administrativa del Estado preveía la existencia de tres clases de arquitectos en los dos niveles de la administración periférica: *arquitectos municipales* (en el ámbito local, dependientes de los ayuntamientos) y *arquitectos de provincia* y *arquitectos del Estado* (estos dos últimos en el ámbito provincial y dependientes de la Diputación y del Gobernador respectivamente, ambos del ministerio de la Gobernación).

La desamortización de Mendizábal<sup>67</sup> daría lugar a la aparición de dos nuevas estructuras administrativas que requirieron, a su vez, del concurso de los arquitectos.

La primera fue la Comisión Central —y las Provinciales— de monumentos históricos y artísticos<sup>68</sup> (dependientes del ministerio de la Gobernación), que contaba con una sección de Arqueología-Arquitectura, encargada de administrar, investigar, restaurar el patrimonio arquitectónico, un patrimonio que se había acrecentado significativamente con los edificios que, provenientes de las desamortización, habían pasado al servicio (y al cuidado) del Estado.

Pero el objetivo fundamental de la desamortización no era hacerse con inmuebles sino aliviar la deuda; por ello, en el preámbulo del Real decreto se proclamaba «... la garantía solemne de que todos los productos de las ventas de los bienes nacionales se invertirán religiosamente en la amortización de la deuda pública, destruyéndose

<sup>65</sup> R.D. de 1 de diciembre de 1858 que creaba la figura del arquitecto provincial y el R.D. de 14 de marzo de 1860 con el Reglamento que la desarrollaba (*Gaceta de Madrid* de 4 de diciembre de 1858, p. 1. y de 17 de marzo de 1860, p. 1, respectivamente)

<sup>66</sup> Exposición del R.D. de 18 de septiembre de 1869, *Gaceta de Madrid* de 24 de septiembre de 1869, p. 1.

<sup>67</sup> R.D. de 19 de febrero de 1836. *Gaceta de Madrid* de 21 de febrero de 1836, pp. 1-3.

<sup>68</sup> Las Comisiones provinciales se regularon por R.O. de 24 de julio de 1844, *Gaceta de Madrid* de 28 de julio de 1844. A partir de mediados de los sesenta, todas las funciones de las Comisiones pasaron a las Comisiones mixtas formadas por las Reales Academias de Bellas Artes y de Historia.



los títulos de los valores entregados en pago, y anunciándose en la Gaceta, para que lo copien todos los periódicos del reino, el importe de estos valores y los números de estos títulos».<sup>69</sup>

Para este fin se creó en el ministerio de Hacienda, dentro de la Dirección general de rentas y arbitrios de Amortización, una Junta (formada por el director y dos personas, preferentemente Procuradores del reino) con el exclusivo fin de enajenar «... todos los bienes raíces de cualquier clase, que hubiesen pertenecido a las comunidades y corporaciones religiosas extinguidas, y los demás que hayan sido adjudicados a la nación por cualquiera título o motivo, y también todos los que en adelante lo fuesen desde el acto de su adjudicación». Evidentemente no todos, porque «Se exceptúan de esta medida los edificios que el Gobierno destine para el servicio público, o para conservar monumentos de las artes, o para honrar la memoria de hazañas nacionales».<sup>70</sup>

Los arquitectos intervenían en este proceso como peritos tasadores en un número que podía oscilar entre dos (lo mínimo: uno designado por el Intendente de la provincia, a propuesta del comisionado de Hacienda, y otro por el procurador síndico del ayuntamiento en cuyo término se situara la finca) y cinco (en caso de no acuerdo, el juez de primera instancia bajo cuya responsabilidad se celebraba la subasta designaba un perito tercero; a todos éstos podía sumarse un cuarto si el interesado hacía uso de su derecho de nombrar uno propio, y hasta un quinto, si era necesario superar el no acuerdo entre los cuatro anteriores). Los honorarios de todos ellos iban a expensas del comprador.<sup>71</sup>

32

La organización se renovarían con la siguiente desamortización, la de Madoz,<sup>72</sup> quien asignó a los Comisionados de ventas (dependientes del Gobernador de cada provincia) todo el trabajo de investigación, inventario y venta de las fincas, mientras que reservaba para las nuevas Administraciones especiales de bienes nacionales, dependientes de la Dirección general de Ventas de bienes nacionales, todo lo que tuviera que ver con la gestión de los bienes del Estado destinados a seguir siéndolo.<sup>73</sup> Más adelante, en 1858, la Dirección general de Propiedades y derechos del Estado sustituiría a la desaparecida de Ventas<sup>74</sup> y se haría cargo tanto de cuidar el patrimonio vivo inmobiliario del reino<sup>75</sup> como de preparar los expedientes de los destinados a la venta.<sup>76</sup>

<sup>69</sup> Preámbulo del R.D. de 19 de febrero de 1836. *Gaceta de Madrid* de 21 de febrero de 1836, p. 1.

<sup>70</sup> Artículos 1 y 2. del R.D. de 19 de febrero de 1836. *Gaceta de Madrid* de 21 de febrero de 1836, pp. 1-3.

<sup>71</sup> R. O. de 1 de marzo de 1836. *Gaceta de Madrid* de 4 de marzo de 1836, pp. 1-3.

<sup>72</sup> Ley de 1 de mayo de 1855. *Gaceta de Madrid* de 3 de mayo de 1855, p. 1.

<sup>73</sup> R.D. de 16 de abril de 1856. *Gaceta de Madrid* de 18 de abril de 1856, p. 1.

<sup>74</sup> R.O. de 20 de enero de 1858. *Gaceta de Madrid* de 25 de enero de 1858, p. 1.

<sup>75</sup> En la *Gaceta de Madrid* del 5 de febrero de 1858, p. 4, viene ya un anuncio de subasta de obras para albañilería y retejo de la casa *propia del Estado* conocida como Parador de la Parra, en Aranjuez. En el aviso se menciona el presupuesto, el pliego de condiciones y se especifica que la subasta se realizará en las oficinas de la Dirección General, en la plaza Mayor de Madrid, números 7 y 8, y que la obra comenzará y se realizará conforme las instrucciones del *Arquitecto de Hacienda*.

<sup>76</sup> Por ejemplo, dos anuncios distantes en el tiempo: el de la *Gaceta de Madrid* de 5 de diciembre de 1869, en el que se informa de que «Por el Arquitecto de la Dirección de Propiedades y Derechos del Estado se ha formado los planos para la venta del terreno que ocupaba el ex-convento de Santo Domingo [de Madrid], del cual resultan 12 solares para la edificación de casas...»; y el de la *Gaceta de*



En este esquema, los arquitectos podían intervenir tanto desde fuera de la Administración, como peritos tasadores cuyos servicios se solicitaban desde las partes interesadas, como desde dentro de ella, en la Dirección general de Propiedades y derechos, dependiente del ministerio de Hacienda.<sup>77</sup>

Muchas veces, los avisos oficiales de la Gaceta se refieren a los arquitectos que han formado los presupuestos de las obras de Hacienda, o preparado los expedientes para la venta de propiedades del Estado, como *arquitectos de Hacienda*, expresión que también se emplea quizá de manera impropia en otras ocasiones, como cuando el Gobernador superior civil de la isla de Cuba solicita en 1873 al ministerio de Ultramar que cree una plaza de Arquitecto de Hacienda<sup>78</sup> y el ministro responde «Que la Inspección de obras públicas de Cuba se encargue de nuevo de los proyectos y obras que ocurran en todos los edificios civiles del estado...» a la vez que crea una plaza de *arquitecto del Estado* con el encargo específico, pero no exclusivo, de ocuparse del distrito de La Habana.

Pero no sólo había arquitectos en Hacienda; Gobernación, además de los arquitectos provinciales y del Estado, tenía arquitectos en la Dirección general de Beneficencia, Sanidad y Establecimientos penales. En el Patrimonio Real también había arquitectos, y en Fomento, dentro de la inspección de obras públicas.

## DE 1893 A 1906. LOS PRIMEROS ARQUITECTOS DE HACIENDA

33

Germán Gamazo y Calvo fue ministro de Hacienda entre finales de 1892 y la primavera de 1894, momento en que le sucedió Amós Salvador. En ese breve espacio de tiempo, impulsa una serie de medidas modernizadoras de los servicios de la administración.

Reorganiza la Subsecretaría de Hacienda, donde crea una Sección de Propiedades, heredera de la desaparecida Dirección de Propiedades y derechos del Estado, pero sin los asuntos anteriores a 1855, los relativos a la *desamortización antigua*, y refuerza la Inspección, que se ocupará de «... la inspección de la Administración económica provincial y la investigación de todas las contribuciones y rentas...».<sup>79</sup>

Todo el proyecto se basaba en una radical autocrítica:

---

Madrid de 30 de agosto de 1893, p. 776, "Condiciones bajo las cuales se ha de verificar la subasta del solar resultante del derribo del edificio que ocupó el ex-convento del Carmen, sito en la calle de la Salud, núm. 2, calle de la Abada, núm. 1, plaza del Carmen, sin número, y calle de Tetuán, num. 20, manzana 352, cuya situación y pormenor, según las operaciones practicadas por el Arquitecto de la Hacienda D. Enrique Fort, es la siguiente:"

<sup>77</sup> La Dirección General de Propiedades y Derechos del Estado fue suprimida definitivamente por R.D. de 29 de diciembre de 1892. *Gaceta de Madrid* de 1 de enero de 1893.

<sup>78</sup> *Gaceta de Madrid* de 12 de diciembre de 1873, p. 1.

<sup>79</sup> En la exposición del R.D. de 29 de diciembre de 1982, *Gaceta de Madrid* de 1 de enero de 1893, p. 2-3, y para justificar la desaparición de la D. Gral. de Propiedades y Derechos, se cita la evolución de los rendimientos de la desamortización, que fueron 36 millones de pesetas (1855-1865), 63 millones (1866-1875), 22 millones (1876-1885) y sólo serán 5 millones (según la previsión, para 1886-1895)



«La inspección de las contribuciones, impuestos, rentas y derechos del Estado ha sido entre nosotros tan deficiente, que bien puede afirmarse que los funcionarios a quienes tal servicio se encomienda no hacen otra cosa que comprobar la exactitud de los partes dados por los industriales (...) y procurar (...) que los que ejercen profesiones, artes u oficios paguen su correspondiente cuota.

Ni la industria fabril y manufacturera, que es verdaderamente importante y debe rendir al Tesoro considerables rendimientos, está convenientemente fiscalizada, ni se hace gestión alguna para descubrir las ocultaciones que en la contribución territorial existen, ni el impuesto sobre alcoholes puede sujetarse a una constante y técnica investigación.

No es esto culpa de las oficinas provinciales de Hacienda, ni tampoco del personal del Cuerpo de Investigadores. Depende exclusiva, o a lo menos principalmente, de la mala organización del servicio.

(...)

Si en las provincias hubiere ingenieros industriales, ingenieros agrónomos y arquitectos dedicados a la investigación de la riqueza contributiva oculta, a la formación de estadísticas de los impuestos y rentas del Estado, al estudio de las causas que determinan la decadencia o prosperidad de la producción en sus diversos ordenes y manifestaciones y al examen y despacho de los asuntos económicos propios y peculiares de su especialidad, sobre que se aumentarían grandemente los ingresos del Tesoro por el descubrimiento de importantes defraudaciones, se lograría dotar a la Administración de un personal competente que podría entender en multitud de asuntos que requieren conocimientos técnicos.»<sup>80</sup>

34

Consecuente con el análisis, reorganiza la Inspección provincial de Hacienda, en la que prevé la creación de 26 plazas de arquitecto (ocho de oficial de 1ª clase, ocho de 2ª y diez de 3ª) para la investigación de la riqueza urbana, además de 45 ingenieros agrónomos para la rústica y pecuaria y 31 de ingenieros industriales para la industrial. También crea dieciséis plazas de inspectores administrativos y ciento veintidós de inspectores auxiliares, donde se integraban los peritos y los aparejadores o maestros de obra.<sup>81</sup>

En la línea de la lucha contra el fraude, hace uso de la facultad reglamentaria existente para desplegar “... en las poblaciones, donde lo juzgue necesario, agentes especiales encargados de investigar las ocultaciones de los bienes inmuebles...”<sup>82</sup>

<sup>80</sup> Exposición del R.D. de 3 de febrero de 1893. *Gaceta de Madrid* de 4 de febrero de 1893, p. 423-425.

<sup>81</sup> R.D. anterior. Hay que recordar, para valorar el salto cualitativo dado, que en el planteamiento inicial de la Contribución de inmuebles, cultivos y ganadería, sólo se preveía el concurso de arquitectos como auxiliares de los peritos repartidores cuando los ayuntamientos, por su importancia o su extensión, así lo solicitaran a los Intendentes provinciales (art. 14 del R.D. de 23 de mayo de 1845, *Gaceta de Madrid* de 23-24 de junio de 1845). De manera análoga, en el Reglamento general para el establecimiento y conservación de la estadística de la riqueza territorial (arts. 52 y 63 del R.D. de 18 de diciembre de 1846, *Gaceta de Madrid* de 24-29 de diciembre de 1846) se preveía que el Comisionado, encargado de revisar las relaciones de riqueza del partido judicial que tuviera asignado, pudiera ser auxiliado por arquitectos.

<sup>82</sup> Art. 1 del R.D. de 4 de febrero de 1893. *Gaceta de Madrid* de 5 de febrero de 1893, pp. 444-445.



También apunta una estrecha colaboración entre el Registro fiscal y el de la Propiedad, al exigir que los Notarios incorporen los datos de las fincas inscritas en aquél en todo contrato relacionado con ellas, así como que los Registradores de la propiedad comuniquen al registro fiscal la inobservancia de este requisito.<sup>83</sup>

Consecuente, toma dos decisiones importantes para la mejor ejecución de los reales decretos de 13 de abril de 1886 y 11 de agosto de 1887<sup>84</sup> (en los que se regulaba la ejecución de un nuevo amillaramiento y los juicios contradictorios entre Hacienda y los Ayuntamientos y las Juntas periciales):

- Que, en los municipios que no hayan facilitado las relaciones de riqueza, se utilicen los datos, planos y cartografía elaborados por el Instituto Geográfico.
- Que se incorpore el nuevo personal de la Inspección provincial a la labor de comprobación sobre el terreno de las discrepancias entre las partes.<sup>85</sup>

Aún más, a finales del mismo mes se dirige a todos los Delegados de Hacienda para que, en cuanto se incorporen los nuevos inspectores el 1 de abril, les encarguen los trabajos “en la forma que las especiales circunstancias de esa provincia lo reclamen” y concretamente les sugiere que pusiesen enseguida a trabajar a los arquitectos en la formación del registro de fincas urbanas.<sup>86</sup>

Los arquitectos de la Inspección provincial —como el resto de los facultativos— obedecían a la máxima autoridad provincial, el Delegado de Hacienda, pero dependían directamente de la Inspección general del ministerio.<sup>87</sup>

En el nuevo esquema funcional, los arquitectos y los ingenieros industriales y agrónomos eran los inspectores *facultativos* o *técnicos*; los aparejadores y peritos eran los *auxiliares* de la inspección (unos y otros estaban destinados en provincias y pertenecían al nuevo Cuerpo de Inspección provincial), mientras que los inspectores *generales* eran los que en Madrid integraban la plantilla de la Subsecretaría del ministerio.

Como resultado de la especialización técnica, tanto en el trabajo *estadístico*, como en la inspección facultativa, la Contribución de inmuebles, cultivo y ganadería pasó a ser gestionada de hecho como tres impuestos independientes, por cuanto la Ley de Presupuestos de ese año, aun manteniendo un concepto único en el capítulo de ingresos (de 152.000.000 pesetas) para la toda la contribución, determinaba que:

«Desde el próximo ejercicio se repartirá y recaudará con separación la contribución urbana, la rústica y la pecuaria.»<sup>88</sup>

<sup>83</sup> Art. 12 del R.D. anterior.

<sup>84</sup> Publicados en la *Gaceta de Madrid* de 15 de abril de 1886 y 20 de agosto de 1887, respectivamente, respondían a la necesidad de revisar los amillaramientos, puesto que la crisis de algunos de los sectores agrícolas más importantes había consumido el margen que, aun dentro de la radical inequidad del repartimiento del cupo, podía quedar en los rendimientos, ahora muy menguados. Era inevitable, por tanto, actualizar las cartillas evaluatorias, donde se calculaba el rendimiento unitario.

<sup>85</sup> R.D. de 28 de febrero de 1893. *Gaceta de Madrid* de 1 de marzo de 1893, p. 1.

<sup>86</sup> R.O. de 27 de marzo de 1893. *Gaceta de Madrid* de 1 de abril de 1893, p. 3.

<sup>87</sup> Art. 3 del Reglamento provisional de la Inspección de la Hacienda Pública, R.D. de 14 de septiembre de 1893. *Gaceta de Madrid* de 18 de septiembre de 1893, pp. 1055-1057.

<sup>88</sup> Art. 29 de la Ley de 5 de agosto de 1893. *Gaceta de Madrid* de 6 de agosto de 1893, pp. 439-451.



La Sociedad Central de Arquitectos, organización de carácter privado, antecedente de los Colegios de arquitectos creados en la tercera década del siglo XX, publicó en su revista un balance de cinco años de presencia de los arquitectos en Hacienda,<sup>89</sup> en el que se valoraba la determinación del ministerio al incorporar facultativos en la reforma de la Inspección y lo muy apropiado de manejar en la comprobación del fraude no sólo los amillaramientos sino los planos de las poblaciones, para concluir con una estimación del beneficio económico que la reforma había supuesto para la Hacienda sólo en Madrid capital (excluido el ensanche), que cifraba en el incremento de 4 millones de pesetas, que atribuía claramente a la labor inspectora.

En la siguiente reforma, Raimundo Fernández Villaverde, ministro de Hacienda entre 1899 y 1900, decidió aprovechar en todo caso los trabajos del Instituto Geográfico para la formación del Registro fiscal de la propiedad (en las tres ramas de la contribución de siempre: riqueza urbana, rústica y pecuaria), lo que permitía: 1) superar el fraude endémico en la evaluación de las propiedades agrícolas (pues se manejarían superficies reales producto del trabajo de campo y no las resultantes de sumar las declaradas por los propietarios) y 2) facilitar el nuevo cálculo de los rendimientos (al haberse realizado todo el trabajo topográfico y agronómico por masas de cultivo, como ahora se exigía expresamente en la ley)<sup>90</sup>

La ley hacía una referencia modesta e indirecta a los arquitectos:

36

“Las oficinas centrales y provinciales de la Hacienda pública, y los funcionarios que dependiendo de los diversos Departamentos ministeriales administren impuestos, derechos y propiedades del Estado, formarán mensualmente estadísticas de cada uno de los servicios puestos a su cargo.”<sup>91</sup>

La experiencia de los años de trabajo en la formación del Registro Fiscal de la propiedad urbana llevó a una cierta redistribución del personal facultativo de las Delegaciones de Hacienda, como se hizo para Madrid,<sup>92</sup> donde se creó una Sección especial del Registro fiscal en la que se incorporaban un arquitecto jefe de negociado y cinco arquitectos, cada uno de ellos a cargo de un distrito fiscal, para responsabilizarse en su conjunto de los diez distritos municipales que había. Esta reorganización era simplemente operativa, pues se realizaba con el personal ya existente en la Delegación, de quien seguían dependiendo para todo lo relativo a los expedientes que se generasen, mientras que en lo técnico la relación se establecía con el Servicio agronómico catastral. Esta reestructuración de efectivos se proponía para todas las Delegaciones con Registro fiscal.

En el inicio de siglo, Hacienda se encontraba con una contribución territorial heredera de siglo y medio de historia y tradiciones, heredera de un tiempo en el que la siempre urgente necesidad de conseguir recursos para el erario público había actuado

<sup>89</sup> Eduardo Martínez de la Torre: «Los arquitectos en Hacienda», en *Resumen de Arquitectura*, 1 de septiembre de 1898, pp. 84-87.

<sup>90</sup> Ley de 27 de marzo de 1900. *Gaceta de Madrid* de 29 de marzo de 1900, pp. 1134-1135.

<sup>91</sup> Art. 11 de la Ley arriba citada.

<sup>92</sup> Instrucción de 14 de agosto de 1900. *Gaceta de Madrid* de 21 de agosto de 1900, p. 713.



en contra de la planificación precisa para formar un *catastro* coherente y útil, sobre el que basar un impuesto fundamentado en la capacidad económica del ciudadano. Un nuevo impuesto que debía permitir abandonar el sistema de repartimiento de cupo, mecanismo recaudador que, mediante la *responsabilidad solidaria*, acaba haciendo pagar a unos lo que defraudan otros. Un nuevo impuesto que debía dejar de alimentar la picaresca de un sistema que, con sus enormes deficiencias, permitía al contribuyente más *avisado* margen suficiente de escapatoria.

Los preámbulos de las diferentes disposiciones que intentaron regular la formación de la estadística nacional están llenos de lamentos por la reconocida injusticia del repartimiento, pero todavía en el inicio de siglo el debate seguía vivo entre el catastro parcelario y el de masas de cultivo, entre la investigación del Estado y las declaraciones de los contribuyentes, entre el impuesto por cuota y el repartimiento del cupo, entre lo que se entiende como deseable y lo que se juzga como posible.

Visto desde la perspectiva de hoy, el debate también planteaba la pugna entre el protagonismo de la sociedad moderna y la pervivencia del sistema caciquil, entre un sistema de derechos y obligaciones propio de una sociedad democrática y la persistencia de *la vieja política*, en el sentido en que Ortega utilizaría —años después— la expresión.

En este punto, en 1902, el gobierno Sagasta crea una Junta<sup>93</sup> «... para estudiar y proponer los medios más eficaces y los procedimientos más rápidos y económicos de formar, con la precisión y condiciones suficientes, para toda clase de aplicaciones fiscales, económicas y jurídicas, el Catastro parcelario de España».

37

La Junta, presidida por José Echegaray, preparó un proyecto de ley de Catastro que consolidaba el apoyo gráfico aportado por el Instituto Geográfico (con su cartografía) y la estrecha relación entre Catastro y Registro de la Propiedad (que incorporaría información gráfica y real de las fincas). Para su ejecución se proponía las fases de *avance* y *conservación*, y si la primera serviría para realizar el repartimiento del cupo (haciendo las veces del Registro fiscal de 1893) sólo la segunda permitiría alcanzar la totalidad de los efectos (fiscales, económicos y jurídicos) que la ley preveía para el Catastro.

Respecto al personal encargado de su gestión, el proyecto establecía que no debían crearse nuevos Cuerpos de funcionarios, y que había que utilizar los ya existentes sin perjuicio de dotarse del personal exterior necesario, en calidad de temporero.<sup>94</sup>

Finalmente, se aprueba la Ley de 23 de marzo de 1906<sup>95</sup> que divide definitivamente la Contribución de inmuebles, cultivo y ganadería en dos «Contribuciones territoriales», la de riqueza rústica y la de urbana. Mantiene las fases de *avance* y de *conservación*. El *avance* servirá para el repartimiento del cupo, y se fundamenta en los trabajos geodésicos y topográficos realizados por el Instituto Geográfico y Estadístico que, en el caso de la riqueza urbana, llega hasta el levantamiento de los planos perimetrales del

<sup>93</sup> R.D. de 9 de octubre de 1902. *Gaceta de Madrid* de 10 de octubre de 1902, p. 107-108.

<sup>94</sup> Proyecto que el Gobierno hizo suyo y presentó a las Cortes el 25 de enero de 1904 el presidente del Gobierno, Antonio Maura. *Gaceta de Madrid* de 28 de enero de 1904, pp. 369-372.

<sup>95</sup> *Gaceta de Madrid* de 24 de marzo de 1906, pp. 1156-1159.



término municipal con los polígonos topográficos, y en las poblaciones, hasta la representación de las manzanas. Más adelante, en la fase de *conservación*, los técnicos de Hacienda forman el Registro de edificios y solares con la documentación gráfica disponible a la que se añade lo declarado por el propietario para cada finca (linderos, usos, cuartos, alquileres, incluso valores) y el valor de éstas calculado por el arquitecto, que será el que sirva para deducir el producto íntegro y el líquido imponible.

Con la segunda fase concluida en todo el territorio se alcanza el catastro parcelario.

Los arquitectos a los que se refiere la ley son los que ingresaron en Hacienda a raíz de la reforma de Germán Gamazo y Calvo de 1893 y estaban ya prestando sus servicios en la Dirección general de Contribuciones, Impuestos y Rentas, elaborando los registros fiscales de fincas urbanas e investigando la riqueza inmobiliaria oculta.

Sin embargo, cuando en 1904<sup>96</sup> el ministerio de Hacienda establece el Cuerpo General de Hacienda, que englobará a todos sus funcionarios «no pertenecientes a Cuerpos constituidos por legislación especial», los arquitectos de Hacienda se quedarán de hecho fuera de sus disposiciones por las razones que enumerará dos años después el Real Decreto que además de fijar las condiciones de su ingreso, ascenso, excedencia, cesantía, ordena formar el primer escalafón del, ahora sí, Cuerpo de Arquitectos al servicio de Hacienda.<sup>97</sup>

En el Anexo que acompaña a este trabajo se relacionan todos los arquitectos que han pertenecido al Cuerpo desde su creación en 1906 hasta la última promoción, que tomará posesión a mediados de 2011.<sup>98</sup> Se ha indicado únicamente el año de ingreso, sin añadir años de servicio ni ninguna otra información. La relación se ha ordenado por la fecha de ingreso, y dentro del mismo año, por el orden que figura en los escalafones o por el orden final de la oposición de entrada (el último escalafón data de 1981). En algunos casos, el nombre y los apellidos han sufrido ligeras variaciones de una publicación a otra, habiéndose adoptado la última conocida. Igualmente, en cuanto a la grafía, se ha respetado la publicada en la *Gaceta de Madrid* o en el *Bole-*

<sup>96</sup> Ley de 19 de julio de 1904, sobre el ingreso y ascenso de los funcionarios de Hacienda. *Gaceta de Madrid* de 1 de agosto de 1904, pp. 1-2.

<sup>97</sup> R.D. de 25 de junio de 1906. *Gaceta de Madrid* de 27 de junio de 1906, pp. 1234-1235. En la exposición del mismo se dice que al no haberse podido aplicar a los arquitectos la ley de 1904, por no ser decoroso exigirles el examen que la norma fija ni hacerles ingresar como Oficiales de cuarta clase, quedaban en situación de inferioridad frente a sus compañeros, al no poder ampararse en una ley que buscaba «mejorar la condición de los empleados del ramo de Hacienda, dándoles garantías de estabilidad en su carrera» asegurándoles «un porvenir tranquilo, no expuesto a los accidentes y mudanzas de la política», lo que redundaría «en bien del servicio» y «rectitud de la Administración».

<sup>98</sup> *Gaceta de Madrid*: 30-octubre-1906, p. 422; 25-diciembre-1906, p. 1135; 15-mayo-1909, pp. 1514-5; 25-junio-1920, anexo; 2-julio-1920, p. 22; 5-julio-1930, anexo; 25-febrero-1834, anexo. *Boletín Oficial del Estado*: 10-marzo-1941, pp. 1717-21; 29-mayo-1943, pp. 5253-7; 18-abril-1945, pp. 3079-82; 6-mayo-1944, anexo; 1-julio-1946, pp. 5296-9; 17-febrero-1949, pp. 801-4; 4-octubre-1953, pp. 5999-6001; 4-diciembre-1985, p. 38351; 14-mayo-1987, p. 7634; 13-mayo-1988, p. 14544; 18-marzo-1989, p. 7600; 12-junio-1990, pp. 16276-7; 8-junio-1991, p. 18831; 25-marzo-1992, p. 9961; 17-agosto-1992, p. 28826; 9-agosto-1996, pp. 24733-4; 21-junio-1997, pp. 19246-7; 12-septiembre-1998, pp. 30817-8; 7-abril-2000, p. 14434; 22-junio-2001, pp. 22299-22300; 5-julio-2002, p. 24490; 29-mayo-2003, p. 20700; 28-abril-2004, pp. 16696-97; 30-diciembre-2004, pp. 42514-5; 18-octubre-2005, pp. 34048-9; 31-octubre-2006, pp. 37785-6; 2-octubre-2007, 39887-8; 7-octubre-2008, pp. 40266-7; 3-junio-2010, pp. 48024-7.



*lín Oficial del Estado* (las únicas fuentes que se han utilizado para elaborar la lista), sin realizar ninguna actualización o traslado a otro idioma distinto del allí empleado.

Por último, hay que señalar que del primer escalafón apareció una primera versión provisional y una segunda definitiva, sin que se pueda deducir de ninguno de los dos la fecha de ingreso (en Hacienda) de los arquitectos allí relacionados, que se ordenan por categoría (jefes de negociado de segunda y tercera clase, y oficiales de primera y segunda clase) y situación de activo o cesante. Por esto, se ha optado por relacionarlos sin fecha de ingreso pero en el orden que el escalafón asigna a cada uno, por entender que es la decisión que mejor se corresponde con el criterio general establecido.

Cuando se conocen, se ha mantenido el orden de las propuestas de nombramiento. Cuando no se dispone de esta información, se ha manejado la relación de los escalafones.

En todo caso, las fechas que se indican son una primera aproximación a un posible listado definitivo: la incertidumbre de la toma de posesión, la insuficiencia de datos de los escalafones y la brecha que la guerra supuso en la continuidad del discurrir del Cuerpo, se unen a la siempre difícil búsqueda por boletines y gacetas.<sup>99</sup>

Los nombres de los integrantes de la última promoción se han escrito en cursiva (en la fecha de cierre del libro aún no han tomado posesión), y también los de aquellos arquitectos sobre cuya fecha de ingreso hay alguna duda que no se ha podido aclarar.

Por último, es curioso hacer notar la diversidad de nombres que la *Gaceta de Madrid* y el *BOE* manejan para denominar nuestro Cuerpo: Arquitectos al servicio del ministerio de Hacienda (1906); Arquitectos dependientes de la D. General de Contribuciones, Impuestos y Rentas (1909); Arquitectos de Hacienda (1917-1920); Arquitectos del Catastro de la Riqueza urbana (1930-1941); Arquitectos del Catastro urbano (1941); Arquitectos al Servicio de la Hacienda Pública (1943-1977); Arquitectos Superiores de Hacienda (1985); Arquitectos de la Hacienda Pública (1987-2010).

Por último, hay que recordar que, con la independencia de Marruecos y el término del Protectorado español en la Zona Norte, los funcionarios españoles que allí prestaban sus servicios fueron integrados «... en la Administración Civil del Estado en cuerpos o plazas a extinguir, dependientes de los departamentos ministeriales cuyos servicios tengan más analogía con las funciones que aquellos desempeñan...».<sup>100</sup>

En la Orden de 31 de diciembre de 1957, los tres arquitectos que allí estaban destinados en ese momento en la Delegación de Obras Públicas y Comunicaciones de la Alta Comisaría de España en Marruecos: Delfín Ruíz Rivas<sup>101</sup>, Ramón Cobo Bolívar<sup>102</sup> y Eduardo Caballero Monrós<sup>103</sup>, pasaron a integrarse en las Delegaciones de Hacienda de Granada, Valencia y Málaga, respectivamente.

<sup>99</sup> Muchas gracias al personal del Ministerio de Economía y Hacienda encargado del Archivo y de la Biblioteca de la sede de calle Alcalá, por su amabilidad y desvelo. Y a Julio Palacios, por su ayuda y colaboración.

<sup>100</sup> Decreto del Ministerio de Hacienda de 22 de marzo de 1957, *BOE* de 2 de abril de 1957, p. 19.

<sup>101</sup> Orden del Ministerio de Asuntos Exteriores de 3 de marzo de 1941, *BOE* n.º 73, p. 1800.

<sup>102</sup> Orden de Presidencia de Gobierno de 18 de junio de 1951, *BOE* n.º 178, p. 3034.

<sup>103</sup> Orden de Presidencia de Gobierno de 11 de agosto de 1955, *BOE* n.º 236, p. 5227.



## ANEXO: RELACIÓN HISTÓRICA DE ARQUITECTOS DE HACIENDA

Ingreso	Nombre y apellidos	Ingreso	Nombre y apellidos
	Eduardo Reynals y Toledo	1910	Eduardo Gamba Sanz
	Santiago Castellanos y Urizar	1910	José Ramón de la Sierra Nales
	Manuel Pardo y Pérez	1010	Alejandro Aguiló Fuster
	Luis Domingo y de Rute	1910	Manuel Costilla Pico
	Francisco Reynals y Toledo	1910	Manuel Llorens Díaz
	Joaquín Roncal y Barricarte		
	Luis García Vigil	1911	Alfonso María Sánchez Vega y Malo de Molina
	José Queralt y Rauret		José María Gómez Tornel
	Francisco Cachá y Arcoya		Regino Pérez de la Sala
	Antonio Mesa Álvarez		Santiago Madrigal Rodríguez
	Manuel de Luxán y Zabay		
	Ramón Lucini y Callejo	1915	Francisco Aznar Sanjurjo
	Godofredo Jesús Yanguas Santafé		
	Antonio Merlo y García de Pruneda	1916	Guillermo Martínez Albadalejo
	Eduardo Sánchez Eznarriaga		Andrés de Lorenzo Arias
	Francisco Javier Aguilar Cuadrado		<i>Emilio Fernández-Peña Villa</i>
	José Ramón Ortiz Portillo		Miguel Ortíz Iribas
	Román Loredó Sánchez Prados		<i>Emilio Antón Hernández</i>
	José Antonio Busquets y Vautravers		
	Rafael Pérez Larrú	1917	<i>Francisco Azorín Izquierdo</i>
	Manuel Pérez y González		<i>Francisco Mora Berenguer</i>
	Francisco Almenar y Quinzá		Ricardo Vauteren Ilario
	Enrique Lamartinière y Roquancourt		Elías Ortiz de la Torre Aguirre
	Martín Mario Palomo Fernández		Julio Jiménez Castedo
	Pedro Farias Velasco		Andrés López de Ocariz Robledo
	Carlos Gutiérrez Moreno		Adolfo de la Vega Quintanilla
	Emilio García Martínez		Mariano García Rodríguez
	Luis María Cabello y Lapiedra		Juan Jordana Monserrat
	Vicente Lampérez y Romea		Adrián Llombart Alegret
	Luis Ferrero y Tomás		José Luis López-Puigcerver Nieto
	José Quesada y Esplugas		Agustín Cadarso García de Jalón
	Ildefonso Bonells Rexach		Manuel Bobes Díaz
	Rufino E. Rodríguez Montano		Rafael Sánchez Echeverría
	Vicente Ferrer Pérez		<i>José Villamor Fernández</i>
	Pedro Ramiro Mariño y Ortega		Álvaro González Saz
	José Camaña Laymón		Emilio Iraizoz Jiménez
	Juan García Cascales		Francisco López Pascual
	Fernando García Calleja		Julián Saénz Iturralde
			Francisco Alonso Martos
1906	Manuel Germán Ruiz Senén		Ricardo Santa Cruz de la Casa
			<i>Arturo de la Villa y Gallego</i>
1907	Manuel Cuadrillero y Sáez		<i>José Granada Balcells</i>
	Joaquín de la Concha Alcalde		<i>Pablo Gutiérrez Moreno</i>
	Francisco de la Pezuela y Ramírez		José Conesa Egea
			Miguel Durán Salgado
1908	Luis Fernández Marchante		Gonzalo Cadarso García de Jalón
	Domingo Muñoz y Muñoz		Moisés Serrano Mora
	Rafael Castillo Sáiz		Luis López de Arce Enríquez
	Luis Vidal y Tuason		Rafael Pérez Valdés
	Antonio López Hernández		Gregorio Marañón Torre
	Felipe de Sala y Blanco		José Romero Soriano



Ingreso	Nombre y apellidos	Ingreso	Nombre y apellidos
1918	Miguel Bosch Oppenheimer Luis María Argentí y Herrera Pascual Buenaventura Ferrando Castell Manuel Pellico y Ramos Vicente Rodríguez y Martín Carlos Ovílo Castelo Telmo Sánchez y Octavio de Toledo Diego de Orbe y Fernández César Cort y Botí Antonio Alcaide de la Fuente Pedro Vidal Rodríguez-Barba José María Rodríguez Gómez Manuel J. Raspall Mayol Vicente Traver Tomás Luis Mosteiro Canas Joaquín Juncosa Molins Antonio Pintor y Ocete Francisco Roca y Simó Joaquín María Fernández Cabello José Elías Vías Antonio Alonso Jorge César Pradilla y González Juan Roca y Pinet Luis Ferrero Llusía Antonio Martín Bosch José Antonio de Ágreda y González Joaquín Dicenta Vilaplana Leopoldo José Ullid y Espadero Bernardo Giner y García José Avelino Díaz y Fernández Pedro Sánchez Anaut Francisco Checa y Perea Ángel Martínez Argüelles Pedro Cabello y Maíz Lorenzo Ros y Costa José María Pérez Caraza José María Gutiérrez Lescura Juan Redondo Marín Laureano de Goicoechea Negrete Ignacio Ayguavives y Montagut Francisco Calvo Traspaderne Félix Ortiz e Iribas <i>Pedro Fernández de Heredia Listrán</i> Pedro Sánchez Núñez Enrique Viedma Vidal José María Barenys Gambús Bienvenido Marín y Espinosa Juan Argenti Navajas Juan Antonio Alonso Vargas Ramón Bru de Sala Serra Alfonso Garín Ortelá Rafael Masanet Faus Ramón Pérez Lozana	1918	Matías Colmenares Errea Crispulo Moro Cabeza Urbano Manchobas Careaga Julián Otamendi Machenbarrena Matías Fernández-Figares Méndez Joaquín Aracil Aznar Luis Larrainzar y Vignau Bienvenido Rius Teixidor Francisco Javier Goerlich Lleó José Tomás Moliner y Escudero Martín Corral Aguirre José María Font y Blanco Fermín Azcue Zabala-Anchieta <i>Pascual Perea y Aguirre</i> José Luis García Pellicer Vicente A. Sáenz Vallejo Joaquín Arnau Moles José María Sáinz y Aguirre <i>Eusebio Damián Lizaur Lasa</i>
		1919	Daniel Vázquez Martínez Pablo Monguió Segura Alfonso Dubé Díaz Mario Páez Suárez Rodolfo Ucha Piñeiro Gustavo Fernández Balbuena Pelayo López Martín-Romero José López Munera Daniel Rubio Sánchez Luis de Pontes y de la Granja Francisco Albiñana Corralé Enrique García Cañas Luis Lozano y Losilla Francisco Javier Cabello y Doderó Manuel Vallcorba y Ruiz Luis Martínez Díaz José Arias y Rodríguez-Barba Jenaro de Nó y Hernández Ignacio Brugueras y Llobet Fernando de Unamuno y Lizárraga Edelestán María Carlos Le Grand y Jabouin Alberto Huerta Marín Antonio García y Sánchez-Blanco
		1920	Juan Redondo Marín José Romero Barrero Marcelo del Corral y de las Bárcenas Julio Egea López Luis Vegas y Pérez Joaquín Porqueras Bañeres Enrique de Babot y Frayse Luis Bergés Martínez Fco. Pérez-Casariago y Terrero
	148		199



Ingreso	Nombre y apellidos	Ingreso	Nombre y apellidos
1920	José Luis Aranguren Bourbon José Marcet Ribalta José María Abades Blanchart Benigno Borrajo y Sánchez-Pescador Manuel Sureda Costas Pedro López-Brea Iglesias Donato Hernández Ruiz Emilio Porta y Galubart Fernando Lacasa y Ferrer Francisco Javier Sanz Fernández José Joaquín González-Edo José Ramón del Valle Lecué Luis Labat Calvo Vidal Macho Bariego Domingo Pisaca Burgada Bruno Farina González-Novelles Francisco Vaca Morales José Francisco Cort Botí José María Plaja y Tobía Emilio Moreno Callejón	1942	José Ángel Carrión Aizpurúa José Antonio Olano López de Letona Miguel Castillo Moreno Antonio Font de Bedoya Francisco Sedano Arce Mariano Gomá Pujadas Francisco Robles Jiménez Cándido García Germán Agustín Borrell Sensat <i>Carlos Sidra de la Puerta</i> Jacinto Mangás Sánchez José Barreiro Vázquez Emilio Fernández-Peña Pineda José García Nieto Gascón Ambrosio Arroyo Alonso Ángel Marchena Rodríguez Ignacio Álvarez Castelao
1925	<i>Francisco Roca Simó</i>	1945	Ricardo Ros Martínez Aurelio Ballesteros Pérez Eladio Arana Angulo Pedro Cabello Maíz Joaquín Maggioni Castellá Eduardo de Burgos Carrillo Peregrín Estellés Estellés
1927	Jenaro de la Fuente Álvarez Enrique Vicenti Bravo Bernardo Fernández de las Heras Emiliano Castro Bonel Julián Delgado Úbeda Enrique Colás Hontán José Mauro de Murga Serret Antonino Zobarán Manene Eladio Laredo de la Cortina Julio José Cayetano de la Jara y Ramón Eugenio Moreno Callejón Jacobó Romero Fernández Andrés Galmés Nadal Francisco Medina Ruiz de la Torre Pedro Rivas Ruiz Jaime Mestres Fossas José Fernández Boixader Anselmo Arenillas y Álvarez Mariano Marín de la Viña <i>Joaquín Coderch Mir</i>	1947	Indalecio Mosquera Losada Luis García de la Rasilla y Navarro Reverter
1942	Julián Laguna Serrano Fernando de la Escosura Pulido César Utrilla Carrasco José Osuna Fajardo Arturo Contreras Bueno José María Yturriaga Dou Antonio de Mesa y Ruiz-Mateos Francisco Pérez del Pulgar y Goicoerrotea Salvador Rocafull Jáudenes José María Pérez de la Mata	1950	Luis Cervera Vera José Luis Tuesta Caballero José Manuel Marañón Richi Jesús Vaquero Martín Ricardo Abaurre y Herrero de Tejada Eduardo Giménez Casalins Antonio Góngora Galera Publio Fernández-Heredia Laguillo Roberto Soler Boix José Luis Navarro Anguela Luis Castellón Rodrigo Francisco Bassó Birulés Federico García de Villar Casimiro Lanaja Bel Enrique Bas Agustín Vicente García-Lastra Rivera José Urzola Estropá Francisco Rojas Grimá Juan Corominas y Fernández-Peña
	250	1951	Vicente Benlloch de la Roda Luis Martínez Díez
		1953	Fernando Balbuena Cavallini Jorge Figueras Anmella Vicente Valls Abad
			301



Ingreso	Nombre y apellidos	Ingreso	Nombre y apellidos
1953	Fernando Mercadal Buñuel Manuel Conde Aldemira Damián Galmés de Fuentes Efrén García Fernández Rubens Henríquez Hernández Luis Menéndez Lita Carlos Moliner López Luis Antonio Díaz del Río Martínez José María Muniesa Tomás Aurelio López Puyuelo Pedro Antonio San Martín Moro Fernando Jordán de Urríes y Azara	1964	Carmelo Garcés y Gallego Juan José Suárez González Luis Marzo Fernández Andrés Abásolo Fernández Julio Manuel Terrón Viñuelas
1956	Lino Monge Serra José Casas Hernández Miguel María Aragonés Virgili Jaime Antón Pacheco García Valentín Picatoste Patiño Alberto Iniesta Plaza Juan Torresano Chápuli Rafael Llabrés Fuster	1965	Juan Antonio Lizancos Aguirre Fernando Pérez-Lozao Martínez Antonio Maldonado Arenas Emilio Ortega Piga Miguel Ángel Esteve Campillo José María López Dávila Víctor González-Buitrago Díaz José Antonio Olano Moliner Julio Palacios Castellanos Luis Cano Martínez
1957	José María Llauradó Hortonedá Valentín Guitart Aparicio	1966	Jaime Manzano Gómez Juan Francisco Estellés Zapata Pedro Antonio Hernández-Escorial
1962	Rafael Candel Comas Santiago Fernández Pirla Antonio Mesa Rodríguez Esteban Román Marlasca José Luis Dorronsoro Fernández Manuel García Correa Jaime Torres Martínez José Enrique Casanueva Muñoz Federico Blanco Jover Jesús Jaraiz Cendán Pedro Pan da Torre Javier Ruiz Vallés Francisco Navarro Roncal Luis Marés Feliú José María Pallarés Llagostera Ángel Orbe Cano Ángel Hernández Rodríguez Juan Majadas Planelles Francisco Javier Ramos de Molins Mariano Marín Rodríguez-Rivas Luis Masaveu Menéndez-Pidal José Luis Pérez Brull Herminio Baldó Delgado José Enrique Sobrini Colomer Fernando Miguel Isidro Henríquez Joaquín Fiter Bilbao Joaquín Maggioni Casadevall Ricardo Teruel Hernáiz Antonio Sánchez Martínez-Conde Pedro Payés Nadal	1967	Federico Cabrillo Rodríguez Francisco Javier Calzadilla Pérez Aurelio Ibarrondo Fragueta José Manuel Peris Gómez Pedro Antonio Castelló Más Manuel Tarazona Marí Juan Antonio Valcárcel Valcárcel Luis Aréchaga Rodríguez-Pascual José Ramón Miyar Caridad Vidal Martín Sánchez Francisco Rodríguez-Fonseca Pérez Celestino Cacheiro Gallego
		1968	Luis Toledo Jáudenes Francisco Barbadillo Gómez Alfredo Caro Maceiras Ángel Coronado Castillo Manuel Toresano Mena Bernardo Murillo Valdivia Soriano José Plaza Escrivá Antonio González Trigo
		1969	Pablo Julio Roldán Verdejo Javier Pérez-Eulate Pérez-Flor Juan Carlos Urraca Piñeiro José Francisco Garay Pallín Fernando Montero Casado-Amezua
		1972	José Ramos Illán Francisco Javier Solano Rodríguez Antonio García Vereda Luis María Sánchez Diezma Luis González Asensio Julio Castaño Sogo José Luis Palomino Romera
	352		402



Ingreso	Nombre y apellidos	Ingreso	Nombre y apellidos
1972	Antonio Romero Docio Carlos Solesio Lillo M. <sup>a</sup> Ángeles Ruiz Escrivá de Romaní José Luis Estad Vargas Alejandro Sánchez Muñiz Antonio Garduño Rubio	1987	Josefa Ana Ruiz Muñoz María José Hernando García-Calvo Sonsoles Muñoz González María Dolores Aguado Fernández María José Fuster Lorán Jesús Blanco González María Sonia Fernández de Miguel José Carlos Mediavilla Hernando Miguel Ángel Carballal Fernández Ginés Carvajal Mejía Ricardo de Bastida Díaz-Tejeiro
1977	Higinio Picón Crespo Pablo Enrique Fernández Briones Carlos García Martín Carlos López Escartín Luis Jesús Arranz Alguero Vicente Canela Herrera Ignacio Zubillaga Arana José Ramón Baldó Levy Antonio Morell Mestre	1988	Carmen Serrano de Haro Martínez Carlos Nadal Millán Miguel Alberto Marqués Romero Luis Ángel Garrido Moreno Margarita Aparicio Pérez M. <sup>a</sup> Cesárea Botija Marín Benito Bericochea Miranda Carlos Manuel Martínez-Lage García Francisco L. Martínez Alcalá Ana Jiménez Díaz-Valero Adelaida Esteve Campillo
1985	María Francisca Lage de la Fuente Marina Fernández-Castaño Santos María Concepción Guix Ribé Juana Arévalo Gómez Fernando Manada del Campo José Javier Martín Martín Fidel Fernando Pozo Villanueva Carlos Gutiérrez de Pablo Gregorio Vicente Cuadrado Juan Carlos Albert Atienza Ana Ruiz Zoroa Enrique Vilarasau Salat Rafael Caballero Sánchez-Izquierdo Manuel Ribelles Portero María José Bárbara Silvar Formoso Manuel Gallego Victoria Juan Vicente García Castillo Domingo García Fraile Joaquín Bou Santos María Francisca Pagador Esteller Nieves Martín Martínez Gilberto Morales Acosta Fernando de Aragón Amunárriz Francisco José Palancar Arranz Jesús del Barrio Díez Juan Antonio Martínez García Pablo Vitali Aguilar Manuel Pizarro Pinós	1989	María Victoria Ania García María Teresa Valle Rubín José Manuel Cárceles Ortiz-Villajos José Miguel García Arias José Fernando Plaza Infante Jacobo López de Paz María Pilar Sánchez Alonso José García Vilar Ignacio F. Pala Campo Ángel Callejo González Paloma Esteban Sánchez José Daniel Rodicio Pérez María Mercedes Piquer Catalán Pilar Rojo Noguera Isabel C. Lago Oliver Clemente Cerdá Ovilo José Miguel Lázaro Rodríguez Ovidio Prieto Martínez María Carmen Marugán Fernández Francisco J. Charlen Muñoz-Baroja Julio Gallego Mora-Esperanza Rafael Valero Fernández-Reyes Asela García Ortega Fernando García-Nieto Garnica José Luis Pascual Monge José Ignacio Martín Baragaña María Rosario Gosálbez González Gabriel Ángel Luis Vaquero Cristina Abril Romero Isabel A. Marqués Martín-Sacristán
1986	Juan José Massa Chacel		
1987	Pedro José Giménez Nacher José Luis Cedillo Conde María Pilar Fontela Redondo Miguel Ángel Ferrándiz Domenech Iván José Gómez Guzmán Antonio Cualladó Gutiérrez Álvaro Guinea Rodríguez		
	453		505



Ingreso	Nombre y apellidos	Ingreso	Nombre y apellidos
1989	Josep María Andreu Badell	1991	Lorenzo de la Cruz Ríos Marta Marchena Navarro José Luis Sobrón Suances José Pedro García Pérez M <sup>a</sup> de la Yedra García Moreno Ignacio Martín Izquierdo Juan Jesús Curras Iciar
1990	Juan José de Andrés Alonso Fernando Fernández Piñeiro Antonio Iglesias Bonilla Ana Zorrilla Torras Alberto Rael Otamendi Anselmo Menéndez Menéndez Blas Jesús Gil Climent M <sup>a</sup> del Pilar Vázquez Martínez Luis María Arijón Álvarez Francisco Mediavilla Díaz Begoña Fernández-Laguilloat Blanco Alicia María Pérez Jiménez Margarita Díaz Núñez Ana Eugenia Erice Romo María José Gómez León M. Ángeles Rebolledo Varela Ana Carrión Ansorena Begoña Olaeta López de Vergara Antonio Daniel Martínez Andrés María Aránzazu Echánove Echánove Raúl Fernández Calderón Luis Fernando López Jácome Javier Casañ Ferrer María Isabel Hernández Mourier Jesús Ignacio Fernández González M <sup>a</sup> Encarnación Pérez García Luis Antonio Bachiller García Carmen Puell Marín María Belén Carmena Díaz María Adela Belda García Elena Veiga Picallo Miguel Ángel Sánchez Mayoral María Paloma Domínguez Camino Luis López Torrubia Isabel Cabrera-Kabana Sartorius José María Olaiz García Luis Serrano Muñoz Luis Pedro Martín Sanz Ángel Arévalo Camacho Beatriz Otero Ciscar Enrique Galán Cascales Juan Manuel Vacas Maestre José Ricardo Guillamón Mansergas	1992	César Nistal Yuste María Consuelo Álvarez Belenguer César Martín del Fraile Jesús Castillo Cortés Juan Carlos González-Ulecia López de Juan Abad Pedro Fernando Lloret Suárez María Luz Sánchez Moral José Luis Martín Núñez M <sup>a</sup> José Martín-Aragón González Eusebio Real Casarrubios M <sup>a</sup> del Carmen Valera Castiñeira Miguel Ángel Relucio Patón Antonio Sánchez Aparicio Gonzalo Bauluz del Río Felipe Carlos Vizcarro Germade María Isabel López Boo Antonio Labajo Salazar Marina Alonso Aperte Antonio Gonzalo Rufusta Jaime Lluch Fernández Fco. Manuel Aller Labandeira Pilar de Miguel Ruiz Paz Pérez-Seoane Satrustegui Diego Lucini Mateo
		1996	José Luis Robles Ramos Abel Gerardo Berna Torres Fernando Baena Ozores Paloma García Izquierdo Gabriel de Urrutia Farrés Paula Montañó Arroyo Raquel Alcázar Montero Almudena Herrada Romero José Antonio Mateos Tejada José Alfonso Solórzano Martín
1991	María José Gil Díez-Ticio Paloma Córdoba Garay Francisco Tomás Medina Pérez Jesús María Risueño López M <sup>a</sup> del Carmen López Cuiñas Antonio Ángel Aberturas Ramos Mercedes Fraga Bárbara María Isabel Simal Rivas M <sup>a</sup> Luisa José González Real	1997	Sofía de Navascués Benlloch Marta Esteban Escribano Berta Aurora Rodríguez Rodríguez Carlos Fermín Rodríguez Martín Beatriz Ruiz García Carmen Samalea Pérez Carmen Giménez Gómez Ignacio García Rodríguez Cristina García Izquierdo Teresa Carballeira Álvarez
	558		609



105 años del Cuerpo de Arquitectos de la Hacienda Pública (1906-2011)

Ingreso	Nombre y apellidos	Ingreso	Nombre y apellidos
1998	Gabriela Royo Hernández Mercedes Ruiz Tovar Mónica Sánchez Redonet Paloma Caravaca Iglesias Patricia Pérez Antón Iciar Esteve Pradera Yolanda Ríos Vallejo	2004	María González Velázquez
2000	Miguel Ángel de Lera Losada Mónica Nombela de Lara Enrique Tomás Moreno Bueno José María la Calle Villalón María Inés Pacheco Plaza	2005	Sofía Márquez Luengo Daniel Caballero Alonso Raquel Cabezas Calvo Eva María Mayoral Sanguino Enrique Peces Arroyo María Ángeles Pombo Laguña Aránzazu Narbón Barba Jaime Nomberto de la Iglesia Chamarro Jaime Solesio Pilarte M. Candelaria Alarcón Reyero Olga Lozano del Prado Cristina Monllor González
2001	Juan Soler Arias Francisco J. Martín Ramiro María Adela Alarcón Rebollo Miguel Baiget Llompарт M. Belén Sáez Rumini María Cortina Carrilero Ana Belén Moreno Inocencio Esmeralda Díaz Lago José Luis de L'Hotellerie-Fallois Armas Elena Contreras Garrido	2006	Nieves Beatriz Zamora Sánchez Iván Yarnoz Martínez Aránzazu Pérez Rodríguez Ángel Montero Cabrera Alicia García Jerez Fernando Romero Domínguez Victoria Fernández Esteban Raquel de Andrea Vicente María Belén Casaseca Gómez Pedro Sánchez-Osorio Benítez María Isabel Madurga Chornet María Carmen Sanz Cobo M. Paloma Fernández González Lorenzo López Argibay
2002	Clotilde García-Murillo Rodríguez M. Pilar Novoa Suárez Ana Isabel Batanero Gallego Miguel Ángel Alia Benítez	2007	Isabel Marcos Anasagasti Marta Callejón Cristóbal María Teresa Verdú Martínez Miriam Juárez Hernando Elena Moreno Blanco José Ignacio González Jiménez María Pilar Moya Penzol David Pascual Jalón María Carmen Nieto Embid Juan Romero Suárez Almudena Martínez Monasterio Jorge Cimarra García María Consuelo Jiménez Renedo Marco Julio Sánchez Espinosa José Manuel Gil Vázquez Martín Ortiz Mota
2003	Javier A. Cabrera Pozuelos Javier Arnáiz Paradinas Myriam del Campo Sánchez Carolina Ruiz González Patricia Carrasco Rodríguez Jesús Perucha Cid Gemma Miguel Salas	2008	Mónica Nilsa Ramos Álvarez Elena Simón Moreno Anabella Valbuena Alonso Yago Amann Fernández Cristina de la Cierva Rodríguez de Rivas María José Fraile Ortiz María Luisa Porras Soriano Ángel María Esteve López
2004	M. José Rodríguez Pérez Raquel García Guijarro Ana Isabel Segovia Acosta M. Pilar Pazos Cid M. Cristina Colomo Fernández M. Pilar González González M. Isabel García-Vaquero Soriano Ana Julia de Miguel Cabrera M. Inmaculada Ruiz Flores Ana Isabel Mateo Lozano M. Ángeles Benito León Cristina Secades Gaona Ernesto Sánchez Trigo M. Belén Romeo Villen Sol Mateu González Cayetana María Aguirre Palacios Luis Eduardo Bardón Rubio		659
			710



<i>Ingreso</i>	<i>Nombre y apellidos</i>	<i>Ingreso</i>	<i>Nombre y apellidos</i>
2008	Ana María Milla Mínguez	2010	Margarita Zubizarreta García
2010	Ángel Sánchez Sánchez		María Rodríguez de Marcos
	Gabriel Francisco Ocaña Gómez		Elsa Martínez Rodríguez
	María Ángeles Fernández Hernando		Sonia Casal Vázquez
	Marta Matilde Ruiz Cano		María Piedad Figueras Bustos
	David Torres Ducrós		Francisco José Escobar Rodrigo
	Raquel Carretero Luna		Mari Carmen Descalzo Martín
	Rocío Recoder Monasterio		Ana María Fernández López
	José Guillermo Escudero Martínez		Silvia Ripoll de Frutos
	Eduardo González de Prado		Miguel Ángel Mompó Sánchez-Gallego
	Javier Pinto Sanz	2011	Carmen Gamo Macaya
	Ana Beatriz Jordao Carneiro-Monteiro		Silvia Meca Gavilá
	Amaya Jori Setién		Raquel María Lara Campos
	Elena Echevarría Blanco		María del Pilar Sanchez Ríos
	Luz María Bande Dorta		María Araceli Blanco Llamas
	Tania Zapata Viñuelas		Sara León Velasco
			742



FERNANDO DE ARAGÓN AMUNÁRRIZ

# El Arquitecto de Hacienda en el Catastro: la lucha contra el fraude fiscal inmobiliario

## RESUMEN

A partir del reconocimiento del papel que jugó el arquitecto en los primeros catastros, el artículo repasa la actuación facultativa del arquitecto de Hacienda en el Catastro actual: su responsabilidad fundamental en la formación de la base documental del inmueble, de

la finca catastral y en la garantía de su correspondencia con la realidad física; en la investigación catastral como instrumento en la lucha contra el fraude inmobiliario y su intervención como pieza esencial en la labor inspectora dentro del Catastro.

El Cuerpo de Arquitectos de Hacienda ha cumplido ya cien años de existencia y debemos felicitarlos por ello.

Efectivamente cien parecen muchos años al servicio de la Hacienda Pública y con esta excusa vamos a aprovechar para hacer una reflexión sobre el futuro cercano y también sobre el que podría tener en un horizonte más lejano nuestro servicio centenario.

Se nos presenta un primer interrogante acompañado de una cierta inquietud: ¿seguirá existiendo esta especialidad dentro de otros cien años?

Quiero aclarar antes de continuar que su existencia la sigo vinculando indudablemente a permanecer con el mismo servicio actual, es decir al de la Hacienda Pública.

Si he empezado comentando que los primeros cien años pueden ser muchos, pensar en otros cien podría parecer una utopía, pero antes de seguir con la reflexión de futuro es conveniente recordar cual fue el motivo de la creación de este cuerpo tan específico para finalmente sacar conclusiones sobre cuales son actualmente, o pudieran ser en el futuro, los motivos de su mantenimiento e incluso de su supervivencia.

El motivo de su creación es claro y bien conocido, el Catastro.

En este sentido, el Estado advirtió en su momento la necesidad de garantizar la prestación de unos servicios técnico-facultativos especializados en la investigación y valoración de la propiedad inmobiliaria urbana a través de un cuerpo específico de arquitectos.



La primera conclusión que sacamos de ello es que cien años de existencia no son tantos si los comparamos con la propia historia del Catastro en España, que se remonta desde sus orígenes más evidentes a unos trescientos años, mientras que la especialidad de arquitecto de hacienda aparece cuando el Catastro ya tenía más de doscientos años de antigüedad.

La aportación de los arquitectos en las dos primeras etapas de vida del Catastro en España no ha sido tan determinante como el de otras especialidades técnicas en el campo de la medición, deslinde, parcelación y valoración, como son los ingenieros agrónomos, topógrafos, ingenieros de montes o geógrafos, que han participado activamente en el desarrollo y avance de la medición del territorio y en la valoración de la propiedad inmobiliaria hasta la definición del catastro moderno. Cabe destacar en este primer periodo la participación de arquitectos en el levantamiento de la Planimetría General de Madrid dirigido por el Marqués de la Ensenada.

La aparición de los arquitectos como protagonistas activos en la historia del Catastro es coincidente con el desarrollo de la propiedad urbana y adquiere relevancia en el aporte de valor al catastro inmobiliario como inventario de la riqueza inmobiliaria. A principios del siglo XIX la ocultación de la propiedad urbana implicaba un importante fraude por este concepto a la Hacienda Pública, que resultaba ser además una gran incógnita que tenía una repercusión muy negativa en la recaudación. En esas fechas la proporción que podría alcanzar la contribución territorial urbana con respecto a la rústica, tradicionalmente de mayor envergadura, empezaba a ser relevante y aunque no podamos hacer cálculos exactos la cifra de ocultación de bienes inmuebles sujetos a contribución urbana se podría llegar a cifrar en torno al 44% del total de bienes inmuebles.

50

Las causas de la ocultación que se recogen en estudios de la época hacen mención tanto a la superficie e inmuebles omitidos como a la calidad de la información registrada, y en los debates sobre las técnicas de medición se polemizaba sobre la adecuación de utilizar los métodos de precisión, (lentos y rigurosos), o las actuaciones rápidas (avances), e incluso las técnicas más modernas como la incipiente fotografía aérea. Todo ello leído hoy en día y a pesar del paso del tiempo sigue en gran medida teniendo la misma vigencia y actualidad. Parece que los problemas siguen siendo los mismos y ello sólo puede significar que todavía no se ha acabado el encargo por el que fuimos creados y esta especialidad sigue siendo necesaria.

Esta reflexión nos acerca nuevamente al presente y al futuro, ya que se podría afirmar que un cuerpo tan específico seguirá siendo necesario si sigue vigente el objeto por el que fue creado, esto es la inspección inmobiliaria, para que el Catastro cumpla con su misión como inventario completo de la riqueza inmobiliaria y de justicia tributaria. Y en este sentido la vigencia del Catastro está fuera de toda duda y la necesidad de técnicos especialistas en la lucha contra el fraude inmobiliario y el conocimiento permanente del valor de la propiedad inmobiliaria sigue intacta.

La misión de la función pública está inexorablemente ligada con las funciones básicas del Estado, destacando entre ellas las de seguridad ciudadana, jurídica, judicial y de justicia tributaria, que no son asimilables a las prestaciones de servicio instrumentales, que pueden ser, y de hecho son muy habitualmente, objeto de contratación externa.



En la Administración existen otras actividades de interés relacionadas directamente con la especialidad técnico-facultativa de origen del arquitecto (diseño, dirección de obras, mantenimiento, tasaciones individualizadas, etc.) pero en ningún caso la existencia de los profesionales del cuerpo debe estar fundamentado en la necesidad de especialistas para la prestación de servicios en estas materias.

Para afrontar el futuro con garantías, es conveniente una reflexión interna para que el Cuerpo de Arquitectos de Hacienda comprenda que la función pública es la condición propia e inherente a su existencia. Como consecuencia, el Catastro debe ser concebido como la actividad principal del Arquitecto de Hacienda tanto desde el punto de vista interno como externo. Por ello la actividad en el Catastro y en concreto la dedicación a la inspección y valoración de inmuebles debe considerarse principal, ya que aporta el valor propio a nuestra actividad pública y para la que se requiere de una fuerte especialización técnico-jurídica.

Ello conlleva un proceso de formación y adaptación para que la visión y experiencia que desarrollemos respecto a los inmuebles, se realice desde una perspectiva puramente tributaria, y por tanto alejada del diseño y cercana a sus características intrínsecas, a su valoración y a su inventariado.

El Catastro es un destino profesional que, desde siempre, nos ha permitido a los Arquitectos de Hacienda explotar el valor añadido que imprime la oposición de acceso al Cuerpo. La naturaleza de esta institución, y su fuerte carácter fiscal, exige los servicios de profesionales de la arquitectura especializados en la vertiente económica, y por supuesto, en los impuestos inmobiliarios.

Es de destacar además que, en su propia esencia y en el marco de su responsabilidad social, el Catastro es una excelente fuente de información y acción en la lucha contra el fraude inmobiliario, y el Arquitecto de Hacienda es una pieza clave e imprescindible en el proceso técnico que se lleva a cabo a tal fin, y que sirve al tiempo a su realización profesional.

Si bien, hay que reconocer que en la actualidad, las posibilidades de elección de puestos de trabajo que los Arquitectos de Hacienda tienen a su alcance en la Administración no estimulan plenamente este enfoque tributario y catastral en el desempeño de su función. Al contrario, en los últimos años se ha podido contribuir a la salida de arquitectos desde el Ministerio de Economía y Hacienda y en concreto desde el catastro hacia otros puestos de la administración, pero no deberíamos olvidar que se trata de una circunstancia puramente coyuntural y que el transcurso del tiempo debería corregir.

El motivo de este artículo y también de este libro es precisamente la celebración del aniversario de esa idea a la que debemos nuestro valor y aportación al servicio público, y nuestra satisfacción profesional y personal: el ser Arquitectos de la Hacienda Pública.

## EL ARQUITECTO DE HACIENDA Y LA DESCRIPCIÓN CATASTRAL DE LOS INMUEBLES

La función primordial del Catastro es la de describir la propiedad inmobiliaria en sus diferentes usos y aplicaciones, en la más exacta posible correspondencia con la realidad.



Esta descripción incluye, entre otros atributos, características físicas muy diversas, y que pueden ser concretas —superficie, forma y configuración— o abstractas, —con especial importancia de la situación urbanística—. No obstante, la situación urbanística como atributo catastral debe entenderse como grado de consolidación del estatuto de la propiedad a nivel urbanístico, por su trascendencia en la componente económica de la descripción del inmueble.

Dentro de las características de los inmuebles están además las jurídicas, que atañen a la titularidad, y las económicas, de las que señalamos como fundamental para el apoyo a la función tributaria el valor catastral.

El valor catastral mantiene una relación legalmente establecida con el valor de mercado, y por tanto, cada inmueble debe ser enmarcado en el submercado inmobiliario reconocible que le corresponda: obviamente, los agentes y las características de las transacciones varían cuando se habla de suelos urbanos consolidados, de suelos urbanos pendientes de consolidación, o de suelos urbanizables o equivalentes.

En este sentido, el grado de especialización técnica exigido para concretar la descripción física del inmueble está íntimamente relacionado con el conocimiento fundamental del urbanismo. El papel del Arquitecto de Hacienda en esta descripción es esencial cuando se tratan situaciones urbanísticas de suelos pendientes de desarrollo, por lo que su formación de origen le permite reconocer cualquiera de las formas del estatuto de la propiedad, y lo que es más importante, la trascendencia de estas formas en el valor de mercado de los inmuebles, tanto de forma global, como de forma individualizada para cada inmueble.

52

Por otro lado, es también parte de su trabajo la síntesis de las posibilidades abiertas por la discrecionalidad urbanística autonómica en criterios valorativos uniformes y avalados por la normativa catastral.

No hay que olvidar que la valoración catastral es una valoración administrativa, como no puede ser de otra forma por sus implicaciones fiscales. Por lo tanto, el Arquitecto de Hacienda se ve obligado a conjugar su condición de especialista en valoraciones individualizadas, con la necesidad de generalizar la valoración a todos los inmuebles, lo que implica unas reglas que permitan la valoración masiva con un criterio de objetividad y orientadas a la equidad tributaria.

## **EL ARQUITECTO DE HACIENDA Y LA CORRESPONDENCIA CATASTRAL CON LA REALIDAD INMOBILIARIA**

La permanente correspondencia con la realidad a la que aspira la descripción catastral de los inmuebles es esencial en el campo del trabajo para el Arquitecto de Hacienda.

La importancia de esta correspondencia es evidente para la propia institución catastral, y por extensión, para todas las demás instituciones que se nutren, en menor o mayor medida, de su actividad. Importantes disciplinas, como el diseño de modelos de crecimiento urbano, serían impensables sin la existencia de un sistema de infor-



mación geográfica que reprodujera fielmente la realidad territorial e inmobiliaria. El paralelismo con la realidad de una información tratable matemáticamente es la clave de su potencia como herramienta de apoyo a la gestión del territorio a nivel económico, político (medio ambiente, infraestructuras, comunicaciones), social y jurídico. Y, siendo el Catastro una pieza clave del sistema hacendístico del Estado moderno en sus tres niveles territoriales, el servicio a los principios constitucionales de generalidad y justicia tributaria —y asignación equitativa de los recursos públicos— es el principal garante del compromiso catastral de búsqueda de la deseada equivalencia.

De hecho, dado que el origen y principal uso del Catastro en nuestro país es el tributario, y que el valor catastral es, como medida de la riqueza inmobiliaria de referencia directa o indirecta, un elemento clave en el sistema tributario, es especialmente importante atender a la calidad en su determinación, y esta calidad depende tanto de la validez de los módulos de cálculo a plasmar en forma de ponencia de valores, como de la actualización y correspondencia con la realidad inmobiliaria de las descripciones catastrales sobre las que se aplica la citada ponencia.

Por su interés técnico para el Arquitecto de Hacienda, especialista en valoración catastral, destacan las particularidades de la correspondencia con la realidad en materia de datos básicos de las construcciones.

Por un lado, el uso y destino de las mismas forma parte de la descripción catastral de los inmuebles. Este dato, además de su interés intrínseco, es fundamental a la hora de asignar el valor catastral, y no sólo el de las propias construcciones, sino también el de valor de repercusión del suelo vinculado. La trascendencia, por lo tanto, de la desactualización del dato de uso y destino del inmueble, es directa, y agravada por su trascendencia fiscal, en su descripción económica, esto es, el valor catastral.

Por otro lado, otras características constructivas como la antigüedad y el estado de conservación tienen una importancia añadida: la normativa técnica de valoración catastral, fuente por otro lado de desvelos técnicos e intelectuales, desde siempre pondera estas circunstancias con un alto impacto en la valoración de las construcciones. La posible desactualización de estos datos podría, por su efecto en la valoración catastral de las construcciones, hacer inviable un resultado aceptable de la aplicación de la ponencia de valores puesto que, por correctos que sean orden y cuantía del módulo básico de construcción, la corrección valorativa por estos factores puede incluso llegar a anular la totalidad del valor de la construcción. Esto es, en este caso, debido a la correcta correspondencia que se debe establecer entre los datos físicos y los datos económicos.

En materia de suelo, cabe destacar la trascendencia para la gestión catastral de la evolución urbanística del suelo. Todas las normativas catastrales, desde el origen de la institución, han hecho referencia de manera más o menos directa a las circunstancias urbanísticas que afectan al suelo, y a la aptitud para la producción. Se trata de variables dinámicas y de alto nivel de abstracción, pero se puede hablar de su existencia inequívoca, y de la necesidad de mantener la equivalencia con la realidad en la medida en que formen parte de la descripción catastral. No en vano, procesos urbanísticos como las reparcelaciones producen transformaciones jurídicas de las propiedades de suelo que se materializan en la superficie de los inmuebles —conte-



nido básico de la descripción catastral— y en su edificabilidad —de la que puede depender directamente el valor de repercusión de suelo. La correspondencia con la realidad cuando hablamos de gestión urbanística del suelo es por lo tanto esencial, y un campo de juego profesional óptimo para el Arquitecto de Hacienda, especialista en la generalidad de formas de gestión y desarrollo urbanístico que se presentan en nuestro país.

En definitiva, cualquier seguimiento del mercado inmobiliario que sirva de base para la determinación de valores catastrales debe ser implementado sobre las descripciones de los inmuebles, y su éxito en la reproducción del modelo depende directamente de la calidad, entendida como correspondencia con la realidad, de dichas descripciones catastrales.

## EL ARQUITECTO DE HACIENDA EN EL CATASTRO Y LA INVESTIGACIÓN DEL FRAUDE INMOBILIARIO

54

Las tramas y formas de fraude que se producen en el sector inmobiliario son muy diversas y complejas: desde la evasión fiscal en forma de declaraciones tributarias incompletas, incorrectas, inexactas, o incluso inexistentes, a otras formas más opacas aún de ocultación económica, contable o fiscal. La responsabilidad del sector público en su control y corrección es especialmente importante dada la forma de enfocar el régimen legal del suelo que desde 1956 opera en nuestro país, y que consagra el artículo 47 de la Constitución Española, determinando la obligatoriedad de la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos.

El seguimiento desde el servicio público lo desarrollan equipos multidisciplinares —siempre profesionales— de la Hacienda Pública, entre los cuales, con presencia más o menos directa, se encuentran los Arquitectos de Hacienda.

Su contribución a la tarea es especialmente valiosa: se trata de los únicos profesionales con formación técnica de origen en arquitectura y urbanismo, especializados en su incorporación al servicio público en tributación y hacienda pública: toda su existencia gira, históricamente, en torno al impacto hacendístico de las actividades del sector inmobiliario. Su conocimiento del sector —opaco para profanos en la materia— conjugado con la necesaria óptica tributaria encuentra en la investigación del fraude la oportunidad de realización profesional para la que se creó originalmente el Cuerpo de Arquitectos de la Hacienda Pública.

La trascendencia de la figura del Arquitecto de Hacienda en la lucha contra el fraude inmobiliario alcanza una dimensión muy importante cuando desarrolla profesionalmente sus servicios en el Catastro.

En primer lugar, su proximidad profesional al ámbito local le sitúa en un punto de vista privilegiado para analizar la evolución urbanística del territorio. El marco actual de legislación y gestión urbanística y edificatoria, sentado a partir de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de Marzo de 1997, hace del ámbito autonómico y local el campo de juego de las actividades de promoción, edificación



y mercado del sector inmobiliario, y el Arquitecto de Hacienda destinado en Catastro guarda una relación de proximidad profesional (e incluso geográfica) con dichos entornos. Sus conocimientos de base sobre urbanismo y edificación, el valor añadido que le confiere la formación en materia económica de la oposición, y el desarrollar su trabajo en contacto con las actividades del sector, son la conjunción perfecta para conocer, de primera mano, desviaciones fraudulentas que puedan producirse en el proceso.

En el conocimiento del mercado inmobiliario el Catastro permite alcanzar un grado máximo tanto en la técnica como en la precisión, ya que la potencia que se ofrece en este sector de actividad supera con mucho la de cualquier tasador experto en valoraciones individualizadas. Cualquier desviación en la declaración fiscal de valores puede ser detectada por este especialista conocedor de todas las circunstancias, intrínsecas (opacidad del mercado) y extrínsecas (contexto económico, político, social), que afectan al sector.

Por otro lado, la propia institución catastral ofrece el espacio profesional y operativo óptimo para que el Arquitecto de Hacienda despliegue sus conocimientos en la lucha contra el fraude inmobiliario. No hay que olvidar, que como registro administrativo, el Catastro es la mayor infraestructura espacial de datos de inmuebles del territorio, que su naturaleza es esencialmente tributaria, y que debe procurar la máxima correspondencia posible de los mismos con la realidad, para poder servir a sus múltiples fines con eficacia. Cuando esta falta de correspondencia entre las descripciones catastrales y la realidad de los inmuebles se debe a la falta en el cumplimiento de obligaciones tributarias, la contribución a la lucha contra el fraude de las tareas investigadoras e inspectoras del Catastro es innegable. El poner a disposición de administraciones públicas, fedatarios, empresas y ciudadanos en general una información catastral íntegra, veraz y actualizada, refuerza la seguridad jurídica y la transparencia en el sector inmobiliario. La elaboración de datos catastrales, especialmente orientada a la fabricación de herramientas de apoyo a equipos multidisciplinares de lucha contra el fraude fiscal, es una gran ayuda reconocida por todos los organismos que han podido trabajar en la materia.

La complejidad en el control de la correspondencia catastral con la realidad inmobiliaria viene dada en parte por el volumen de información que maneja la institución: no en vano, el parque inmobiliario español catastrado en el régimen común es de cerca de 35 millones de inmuebles urbanos, 32 millones de construcciones urbanas, y casi 41 millones de inmuebles rústicos.

El disponer de sistemas de información geográfica que muestren espacialmente la información de las bases alfanuméricas de datos catastrales, conjugables informáticamente con ortofotografías, imágenes ráster del territorio, y fotografías de fachada de los inmuebles, y contrastables con las fuentes de información que ofrecen las tecnologías de la red de Internet, permite el desarrollo de un trabajo técnico de alta cualificación y especialización, que puede llevar a su máximo provecho por su especial formación. De gran potencia investigadora son otros cruces entre las bases de datos catastrales y otras fuentes información de origen administrativo, que se pueden realizar con el fin de descubrir fallos con trascendencia económica o fiscal en los procesos de gestión o disciplina urbanística y edificatoria.



La investigación desarrollada en este campo en los últimos años en el Catastro se puede apreciar en las imágenes siguientes. En ellas se muestran algunos de los resultados que se pueden alcanzar utilizando las técnicas de cruce y contraste de información que permiten identificar áreas de investigación.

56





Esta información permite la detección y seguimiento permanente de posibles ocultaciones totales o parciales así como la de otras inconsistencias del dato catastral gráfico o cartográfico. Es de gran utilidad para la planificación de la inspección catastral y facilita la puesta en práctica del procedimiento inspector. Mejora el dato catastral y en definitiva aporta todas las ventajas indirectas que conlleva en la lucha contra el fraude inmobiliario.

## EL ARQUITECTO DE HACIENDA EN EL CATASTRO Y LA INSPECCIÓN

La relación del Catastro y más concretamente de la inspección catastral con la tributación local en el impuesto sobre bienes inmuebles urbanos —llamado en origen contribución sobre los inmuebles, el cultivo y la ganadería; después contribución territorial sobre la riqueza urbana; y a continuación, contribución territorial urbana— es histórica, y evidente. Ahora bien, siendo el valor catastral figura de referencia directa (en forma de base imponible o de imputación) o indirecta (en la comprobación tributaria de valores) para otros tributos estatales, autonómicos y locales, la importancia de la inspección catastral es innegable.

Además esta inspección redundante, como ya se ha dicho, en el objetivo de gestión continua del Catastro con el fin último de garantía de correspondencia con la realidad, algo imprescindible si se utilizan las bases de datos catastrales, en procesos de búsqueda masiva de información sobre el fraude inmobiliario.

Es importante señalar que la globalidad de que disfruta la sociedad actual, y la visibilidad de la información que proporcionan las redes de Internet, hace aún más acuciante la necesidad de que toda información ofrecida por el sector público sea veraz y esté actualizada.

En esta tarea, el papel del Arquitecto de Hacienda es fundamental. La inspección catastral tiene legalmente naturaleza tributaria, y como tal sus funciones deben ser desarrolladas por servidores públicos habilitados para ello. La capacitación del Arquitecto de Hacienda es idónea para estas funciones, más aún si hablamos de inmuebles envueltos en procesos de transformación urbanística, fenómenos profundamente complejos y de ámbito local cuyo estudio requiere de profesionales del sector, siempre implicados como servidores públicos.

## CONCLUSIÓN

La actividad del Arquitecto de Hacienda en la lucha contra el fraude inmobiliario sigue teniendo la misma vigencia que cuando fue creado el cuerpo, tanto en el campo del valor, para conseguir una asignación correcta y equitativa del valor de los inmuebles, como en el inspector, garantizando un seguimiento completo y correcto del inventario catastral.

La problemática es la misma, pero las técnicas y métodos de actuación están evolucionando a gran velocidad, y a esa misma velocidad se deberá evolucionar para poder



*105 años del Cuerpo de Arquitectos de la Hacienda Pública (1906-2011)*

seguir siendo útiles al servicio original para el que fue creado el cuerpo y no quedar relegados a meros especialistas limitados a la utilización de técnicas artesanales.

Es necesaria la continua adaptación de nuestros profesionales en la utilización de técnicas estadísticas avanzadas, conocimientos informáticos para el seguimiento del territorio y manejo de grandes bases de datos y fuentes diversas de información. Todo ello combinado con la mejora en los controles de calidad y la seguridad jurídica de nuestras actuaciones permitirán al cuerpo de arquitectos continuar con esta importante actividad ligada a la tributación inmobiliaria al menos otros cien años.

LUIS M. ARIJÓN ÁLVAREZ

# El Arquitecto de Hacienda en el Catastro: la valoración a efectos fiscales

## RESUMEN

La misión del Arquitecto de Hacienda. El valor catastral como valor administrativo. Objetivo: corregir el valor actualizado de la riqueza inmobiliaria. Técnicas y herramien-

tas estadísticas de análisis. Modelización. El Observatorio Catastral del Mercado Inmobiliario (OCMI). Métodos de valoración inmobiliaria. Mapas de valor de suelo.

Una de las preguntas habituales en el sector inmobiliario es cuánto vale la propiedad y, en concreto, la vivienda. Últimamente esta pregunta es más difícil de responder debido a la actual incertidumbre económica para la asignación del valor.

Es necesario conocer este valor para actuaciones de particulares, como puede ser la compra de la vivienda habitual, de la segunda residencia, o como afecta a las administraciones tributarias y su repercusión impositiva.



Para aproximarnos a este valor podemos dirigirnos a una tasadora, que proporcionará un valor individual para una hipoteca, a un portal inmobiliario que nos dará valores de oferta, o al valor administrativo asignado por el Catastro o al valor de comprobación de la administración tributaria autonómica.



Una de las funciones propias de la profesión de Arquitecto es la valoración de inmuebles, apoyada en el análisis del mercado en un entorno determinado, y en el contraste de los datos físicos de dichos inmuebles.

En el Catastro esta función se realiza por los Arquitectos de Hacienda, con un valor añadido al realizar valoraciones masivas en todo el territorio mediante la aplicación de reglas comunes con el objetivo cumplir el principio de justicia tributaria y reparto equitativo de cargas.

Este principio obliga a que esta valoración se realice con criterios homogéneos, y coordinados en todo el territorio, y se consiga el completo conocimiento de la riqueza inmobiliaria, función básica del catastro español cuyo origen es fundamentalmente fiscal.

La labor del Arquitecto de Hacienda en este campo es cumplir esta misión que ya le fue encomendada desde los orígenes de la creación del Cuerpo de Arquitectos de Hacienda.

Uno de los objetos de reflexión de este artículo es el grado de cumplimiento alcanzado en dicha misión y las medidas que se deben acometer en el futuro para conseguir un cumplimiento óptimo. Espero que en el artículo que se escriba cuando cumplamos doscientos años podamos decir que se alcanzado plenamente y no tengamos que repetir la pregunta.

60

El valor catastral es el valor administrativo por excelencia del sistema y su significado debe ser inequívoco para todos los inmuebles, referido a una situación única del mercado inmobiliario y concreta en el tiempo.

La pregunta es ¿Por qué no hemos conseguido el objetivo de obtener un valor permanentemente actualizado de la riqueza inmobiliaria? Los motivos son varios, pero el principal es que la asignación de valores catastrales ha estado vinculada al principal impuesto inmobiliario de carácter local (IBI), y por tanto los periodos de actualización de valores han estado más relacionados con las pretensiones municipales que con el seguimiento permanente del mercado.

Otro motivo es la dificultad de mantener un seguimiento continuo y permanente del mercado en todo el territorio, debido a la existencia de zonas con escasa información, que no obstante se palía con las nuevas técnicas estadísticas de simulación.

Sin embargo se puede afirmar que el problema no está en la técnica de valoración utilizada por el Catastro ni en los documentos de valoración (Ponencias de Valores), ya que los resultados de los últimos años han demostrado su efectividad en alcanzar un valor acorde con el mercado.

En resumen, el Catastro está en estos momentos en disposición de alcanzar el objetivo de obtener un valor de mercado de todos los inmuebles del territorio, puesto que cuenta con suficiente información de mercado y con la única base de datos en la que están inscritos todos los inmuebles del territorio, con sus correspondientes datos físicos, jurídicos y económicos, que además permite su identificación inequívoca en el territorio a través del parcelario catastral, y que aporta en su contenido la necesaria objetividad, homogeneidad y transparencia al ciudadano y al resto de las administraciones.



La estrategia a realizar en los próximos años, para alcanzar este objetivo, deberá apoyarse en la profundización de los logros conseguidos. Actualmente estamos más cerca de conseguirlo gracias al respecto al desarrollo y utilización de las nuevas herramientas gráficas, los análisis estadísticos y las técnicas de modelización del mercado que están siendo investigadas por nuestros Arquitectos de Hacienda especialistas en la materia.

La especialización en la valoración, junto con la inspección inmobiliaria y el control del fraude fiscal relativo a la ocultación de la existencia de los inmuebles, dan a la actuación del Arquitecto de Hacienda su función principal dentro del Ministerio de Economía y Hacienda.

## LA NECESIDAD DE UN BUEN ANÁLISIS DEL MERCADO INMOBILIARIO

Si hubiese que definir que es el mercado inmobiliario podríamos decir que es el conjunto de operaciones de compra y venta que se realizan en un área determinada, así como el análisis del mismo y las predicciones que se pudieran hacer.

Para ver qué tipo de mercado es el inmobiliario veamos qué se entiende por mercado perfecto. Es aquél en el que el producto es homogéneo, donde los bienes se pueden mover con facilidad, existe libertad de acceso y en igualdad de condiciones, es auto-regulado y las regulaciones que hay son pocas y claras, la difusión de la información del mismo es rápida y gratuita, cualquier cambio que exista se refleja rápidamente en los precios y existe un número ilimitado de ofertantes y demandantes.

Se puede decir que el mercado inmobiliario es un mercado ineficiente o imperfecto en grado alto, por no cumplir ninguna de las características antes mencionadas. Puesto que el mercado es algo importante que influye en cualquier valoración masiva que se vaya a realizar, la consecuencia de esta ineficiencia es que dicha valoración no va ser una ciencia exacta.

No obstante, la información de mercado es la fuente más importante con la que cuenta el Arquitecto de Hacienda para realizar una buena valoración. Por el hecho de ser un experto en valoración es capaz de obtener y procesar esta información de mercado y, para ello, necesita conocer el mercado inmobiliario, ver y analizar su funcionamiento, y hacer un seguimiento del mismo con el fin de obtener conclusiones válidas.

Así podrá garantizar la equidad y la justicia tributaria al realizar una valoración, en cumplimiento de las funciones propias de la valoración de inmuebles a efectos fiscales que tiene atribuida en la Administración históricamente, y justificar su propia existencia como cuerpo para ejercer esta función pública, a la que se vincula el Catastro desde su origen.

En el catastro siempre se han realizado estudios de mercado, estudios que han servido para realizar las distintas Ponencias de Valores de los municipios y, por aplicación de los mismos a la base de datos catastral obtener la valoración de todos los bienes inmuebles de España.



Cuando se comenzaron los procesos de valoración estos estudios se realizaron de forma manual por contar con pocos medios. En el año 1990 se estableció a través de circular cómo tenían que ser dichos estudios de mercado y la propia normativa catastral, Real Decreto 1020/1993, en su Norma 23 regula cómo tienen que ser los mismos, su ámbito de aplicación y la necesidad de establecer unas conclusiones.

Pero se hizo necesario un cambio en el tratamiento de esa información. Este tratamiento tenía que ser de forma masiva y utilizando técnicas estadísticas, y con el fin de poder modelizarlo.

El primer intento de utilizar estas técnicas en el Catastro fue la regresión lineal, y un programa, el REGRES, que no llegó a extenderse a todas las Gerencias del catastro, quizás porque o no estábamos preparados para la utilización de las técnicas estadísticas o preferíamos tratar la información de forma manual, como hasta entonces se venía haciendo.

A partir del acuerdo entre los Ministerios de Hacienda y de Justicia, y la inclusión de la referencia catastral obligatoria en las escrituras de compraventa por parte de los notarios y registradores, así como la obligatoriedad de que enviaran esta información al Catastro, se vio que este cambio era necesario.

62

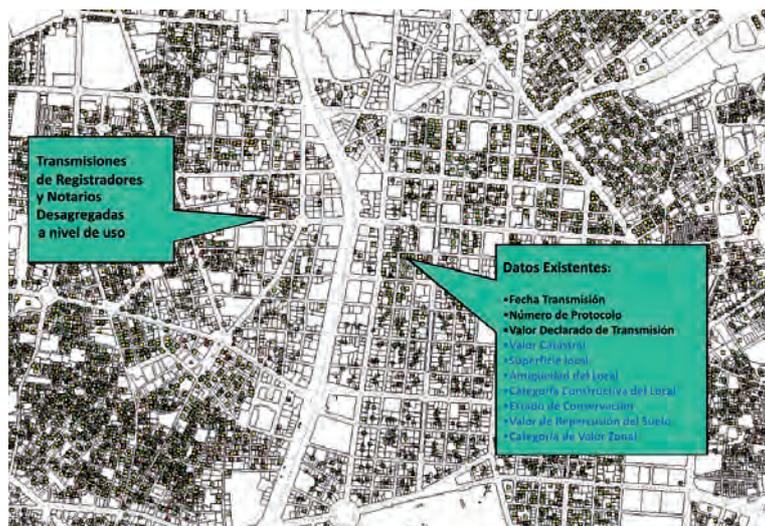


Dicha información se entregaba al principio en formato digital y actualmente a través de la Oficina Virtual del Catastro (hoy Sede Electrónica del Catastro), y como en la misma venían los valores de las transacciones fue necesario cambiar la forma de tratamiento de un volumen importante de información de mercado.

Por ello fue necesario un desarrollo de una aplicación informática en el Catastro, como es SIGCA2, que permitió visualizar la misma y ayudó al tratamiento masivo de la información de mercado.



A los datos catastrales se le añadieron los valores de la transacción y fecha de la misma, lo que ayudó a definir cómo había que tratar la información de mercado. Posteriormente y con la incorporación del índice notarial, ya se separaron las distintas operaciones para utilizar solo las operaciones de transmisión.



Pero si hay que hablar de un cambio importante en el tratamiento masivo de información, sin duda tenemos que nombrar al Jefe de Área Regional de la Gerencia Regional del Catastro de Madrid D. Julio Gallego Mora-Esperanza, que con sus estudios y experiencias nos habló de las redes neuronales artificiales que permitían modelizar el mercado.

63

Las redes neuronales es una técnica estadística y son una modalidad de la inteligencia artificial que permiten construir modelos matemáticos procesando un número suficiente de muestras de mercado de las que se disponen de resultados esperados.

Mediante un procedimiento de prueba y corrección de error se lleva a cabo el aprendizaje que permite construir un modelo que puede extenderse a un ámbito mayor.

Utilizando la información de mercado e incorporando las variables catastrales realizó una modelización del mercado de Madrid. Asimismo con ratios estadísticos de control verificó la calidad del modelo, y realizó una valoración de Madrid capital y de toda la provincia. Esta modelización la ha ido perfeccionando y ya ha realizado varios modelos desde el año 2005 hasta hoy.

La utilización de estos datos ha sido muy útil para la administración y, en concreto, para la Agencia Estatal de Administración Tributaria que ha utilizado los mismos en la búsqueda y comprobación del fraude fiscal.

Dentro de los retos del catastro de seguir con el análisis e investigación del mercado provocó la creación del Observatorio Catastral del Mercado Inmobiliario, cuya gestión se le encomendó en el Real Decreto 1552/2004, de 25 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía y Hacienda.



El OCMI es un sistema de información que permite el análisis y tratamiento de la información de mercado, y la obtención de estudios de mercado que sirvan como apoyo a todas las valoraciones masivas que se puedan realizar en el territorio, como apoyo a usos fiscales y administrativos, también puede servir para el conocimiento general de los ciudadanos.

Para tratar la información y conseguir un buen estudio de mercado se pueden destacar los siguientes apartados:

1. Recopilación de datos de mercado.

Estos datos pueden ser:

*Generales.* Son los análisis del entorno del mercado, artículos de prensa e informes de mercado que publican las sociedades de tasación. Suministran información base pero no son útiles para la valoración masiva.

*Específicos.* La información de mercado de uso directo. Incluye:

— Los títulos de transmisión aportados por notarios y registradores: Valores declarados, segundas transmisiones (Impuesto de Transmisiones Patrimoniales) y en nuevas construcciones sujetas a IVA.

Se obtiene una gran cantidad de muestras, son valores de realización, con el consiguiente apoyo jurídico. Se puede considerar que son la fuente principal de un estudio de mercado. Su inconveniente es que no hay muestras en todo el territorio, que a veces los valores declarados no son buenos y que no todas son operaciones de mercado libre.

— Oferta internet/prensa.

Suelen tener datos completos y detallados, y su obtención es gratuita, pero no son valores de realización.

— Estudios de Mercado de las Ponencias de Valores.

Se pueden realizar en zonas y productos concretos y suelen tener valores equilibrados, pero no son valores de realización, su obtención es costosa y no cubren todo el territorio.

— Tasaciones.

Abarcan todas las zonas y usos con datos completos y sus valores son equilibrados, pero en muchos casos son valores estimados.

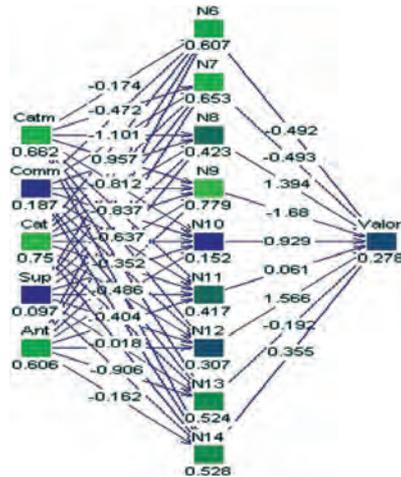
— Valores comprobados (Comunidades Autónomas).

Son valores oficinales y abarcan todas las zonas y usos, pero no son valores de realización y están ajustados al Impuesto de Transmisiones o indexados al valor catastral.

— Estudios sectoriales: análisis de obra nueva, comercio, oficinas...

Permiten obtener valores de construcción y abarcan otros valores en sectores donde el mercado es muy difícil de definir.

*Básicos.* El parcelario y la base de datos catastral. Permiten que la información de mercado pueda localizarse en el territorio y ver el ámbito que abarca.



## 2. Calificación de los datos de mercado.

Calificar es definir cuáles son las muestras de mercado válidas que vamos a utilizar.

Los métodos de calificación pueden ser manuales, las muestras válidas se eligen de forma manual; por relación entre el valor catastral y el valor declarado; y utilizando métodos estadísticos como puede ser la regresión lineal, pero sobre todo con la utilización de las redes neuronales.

También hay que descalificar las muestras inválidas y decir las causas de la misma.

## 3. Homogeneización de datos de mercado.

Los datos de mercado tienen que ser comparables a una fecha. Para ello se considera un periodo de 18 a 24 meses y se calcula la tendencia en el tiempo de las muestras, actualizando su valor a la fecha del estudio.

## 4. Análisis de datos.

Los datos de mercado tienen que ser analizados y depurados antes de la fijación de valores, para ver si existen incongruencias en los mismos o en la base de datos catastral. Para ello se utilizan gráficos que comparan las distintas variables, situación, categoría constructiva, antigüedad, valor declarado, etc., y análisis estadísticos de las mismas, percentiles, dispersión, equidad vertical y horizontal, etc.

## UN MÉTODO DE VALORACIÓN PARA UNA BUENA VALORACIÓN

Una imagen que nos puede hacer reflexionar sobre la evolución de las herramientas y técnicas utilizadas nos la da una entrevista que hace pocos días leía en un periódico andaluz con el Arquitecto de Hacienda D. Luis Díaz del Río (Berdún, Huesca,



1923). Cuando el periodista comentaba que en la época en que estaba como Arquitecto de Hacienda «... como además nadie pagaba impuestos...» D. Luis respondió:

«No existía declaración de la renta, había otro tipo de impuestos. Éramos cuatro arquitectos y cuatro aparejadores con una máquina de escribir para los ocho.»

Si en ese momento con los medios existentes era imposible cumplir el objetivo de realizar una valoración masiva, hoy si tuviéramos esos medios tampoco íbamos a ser capaces de valorar un municipio, una provincia o un país. Es decir, necesitamos utilizar los mejores medios disponibles a nuestro alcance y debemos ponernos a la vanguardia de su utilización.

¿Y qué es una valoración inmobiliaria? Se puede definir como el proceso necesario para alcanzar una conclusión razonable usando información imperfecta. Es la opinión de un experto, precedida por una actuación diligente en la recogida de información y en su proceso para obtener resultados.

La valoración inmobiliaria que se realiza en el Catastro es la valoración catastral. Este valor catastral según establece el TR de la Ley del Catastro Inmobiliario RDL 1/2204, es el que se determina objetivamente a partir de los datos obrantes en el Catastro Inmobiliario.

66

La valoración catastral es una valoración reglada, las reglas son las normas técnicas de valoración del RD 1020/1993, es objetiva y tal como establece la Ley está referenciada al mercado, sin que pueda superar este.

Es una valoración masiva y afecta a todos los bienes inmuebles, es homogénea y está coordinada a través de los criterios marco que establece el Catastro.

También es una valoración de carácter fiscal que es utilizada para un tributo local como es el Impuesto de Bienes Inmuebles, como comprobación por parte de algunas administraciones tributarias en el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales, y por la Agencia Tributaria en el Impuesto de la Renta.

Para fijarlo se tienen en cuenta la localización, las circunstancias urbanístico-edificatorias, el uso y el destino de la construcción, la calidad de la misma, su antigüedad y el carácter histórico-artístico.

Para analizar cómo es nuestro método actual de valoración vamos a plantear las siguientes preguntas:

¿Es un método automatizado? ¿Es fiable y creíble la valoración? ¿Es eficiente y precisa? ¿Está garantizada la coordinación?

Así tenemos los siguientes tipos de métodos de valoración:

— *Método tradicional*, basado en la experiencia y criterio del valorador, puede considerarse que está aceptado por todos y que funciona. Pero es un método artesanal, individual y lento en la obtención de valores.

Se basa en la obtención de información municipal, de planeamiento y de valores. El estudio de las muestras de mercado es individual. La fijación de los valores se realiza de forma artesanal. Es necesario realizar unas



pruebas de valoración y unos ajustes de los valores para que estén acordes con la referencia al mercado. Suele ser necesario fijar unos coeficientes correctores para dicho ajuste.

- *Método automatizado*, basado en el tratamiento automatizado de la información de mercado. Permite una obtención rápida de valores y con ello una mayor objetividad, que la valoración sea consistente y eficaz, y que el valor obtenido esté coordinado. Su problema es la resistencia por parte del valorador a su utilización, ya que se precisa que sea un experto en valoración y en uso de herramientas estadísticas de control.

En este método la información está integrada en la base de datos catastral, existiendo un sistema de información geográfica donde exista una capa de planeamiento, una capa de zonas de valor y una capa de muestras de mercado. Permite realizar mapas temáticos de apoyo.

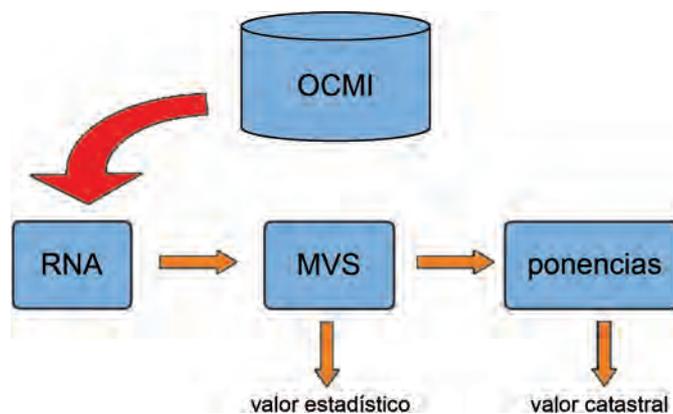
Dado el volumen de información de mercado utiliza herramientas estadísticas y matemáticas que permitan la depuración de la muestra de mercado, la construcción de un modelo de mercado y la fijación de unas zonas de valor a partir de esta información.

Incluye, por último, un módulo de valoración ágil y eficaz, que permite la verificación de los valores obtenidos y una realimentación del sistema con nuevas muestras.

En estos últimos años es Catastro ha apostado por este método automatizado y mediante el desarrollo herramientas informáticas, la utilización de técnicas estadísticas, las redes neuronales y los ratios de comprobación, está consiguiendo que la valoración catastral sea sólida, con una mayor objetividad y consistencia, más coordinada, y más eficaz y eficiente. Esto es una de las líneas maestras incluidas en el Plan Estratégico del Catastro como factor de calidad.

La mejora del procedimiento de valoración deberá permitir la obtención de valores actualizados para todos los inmuebles del territorio de régimen común con periodicidad anual.

El proceso de valoración se resume en el cuadro siguiente del que se deduce la obtención simultánea del valor catastral y del valor estadístico.





El Valor Catastral se podrá hacer efectivo mediante la tramitación del correspondiente procedimiento a instancia de las Entidades locales.

El Valor Estadístico de mercado se calculará anualmente para todos los inmuebles y servirá de apoyo a las actuaciones de las administraciones y ciudadanos y estará disponible en la Oficina Virtual del Catastro.

## HACIA LA ZONIFICACIÓN DEL TERRITORIO

La zonificación es la base que complementa los datos del inventario catastral para darle el atributo de localización que es único y exclusivo del catastro.



Este aspecto ya considerado en los orígenes en la redacción en las ponencias históricas, ha tenido un desarrollo fundamental gracias a la circular 12.04/04 que inicia el camino a las ponencias gráficas que pueden consultarse en Internet.

La circular otorga una gran importancia a la homogénea definición del mapa de valores al establecer unas zonas de valor a nivel municipal dentro de un rango más amplio de ámbito nacional, lo que fortalece el proceso de coordinación, facilita la asignación de los valores en las Ponencias, y al tiempo, favorecerá el mantenimiento de las mismas, que podrán actualizarse, en su caso, mediante estudios de mercado de ámbito superior.

Esta jerarquización incidirá en la definición de fórmulas o modelos homogéneos orientados a la valoración de los distintos grupos de municipios de dinámica inmobiliaria, dando importancia al tratamiento de los municipios sin dinámica inmobiliaria.

Hasta su aprobación existía el concepto de «calle-tramo» como el que establecía la forma en que había que valorar y sin una representación gráfica.

Por ello se sustituyó el concepto de «calle-tramo» por el de «zona de valor», como reflejo de la estructura de valores del suelo del territorio. Se escalonaron los valores

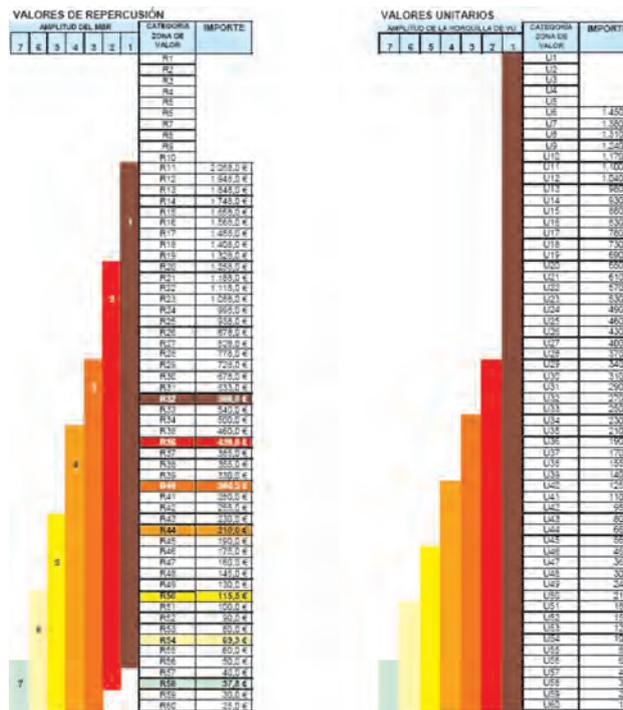


de suelo en categorías de «zonas de valor», que permiten la comparación entre distintas ciudades del territorio y la obtención de listados de valores homogéneos y de fácil interpretación.

La zona de valor es el ámbito espacial de aplicación de los valores definidos en una Ponencia de Valores. Se pretende agrupar las propiedades por productos y por influencias geográficas, es decir, es una zonificación para la valoración masiva

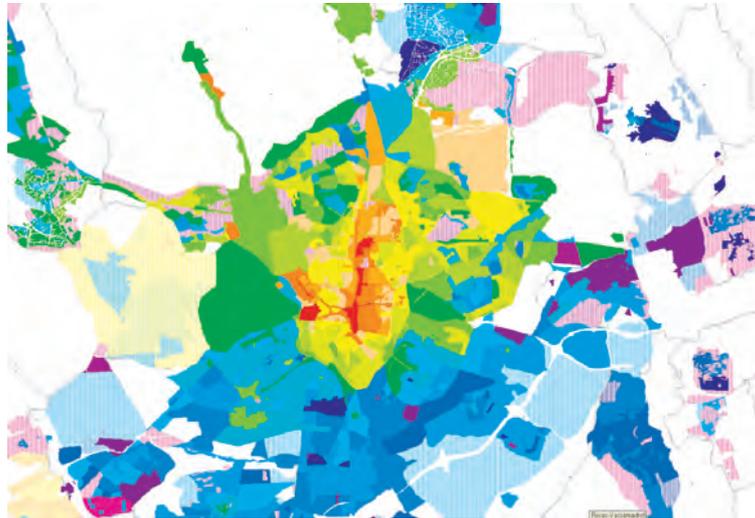
Se define la jerarquía de valores de repercusión de suelo (R) compuesta por sesenta tramos, que serán de aplicación general para las ponencias y servirán para la formación del mapa de valores del municipio. Asimismo se define una jerarquía de valores unitarios de suelo (U) también de sesenta tramos.

Los valores contemplados en estas jerarquías se consideran adecuados para llevar a cabo la pormenorización de los Módulos Básicos de Repercusión por aplicación de los coeficientes de banda, tal como establece la normativa de valoración catastral, y por lo tanto constituyen los únicos escalones posibles de asignación de valores para las ponencias que se redacten en lo sucesivo.



A partir de esta fecha se ha hecho un seguimiento de la evolución de los valores de mercado con lo que se da vigencia a los valores de las R y U cada año. Esto que parece obvio era imposible realizarlo con el sistema de calle-tramo.

La circular también estableció que había que utilizar de manera generalizada SIGCA como instrumento de análisis y confección de las Ponencias en todas sus fases.

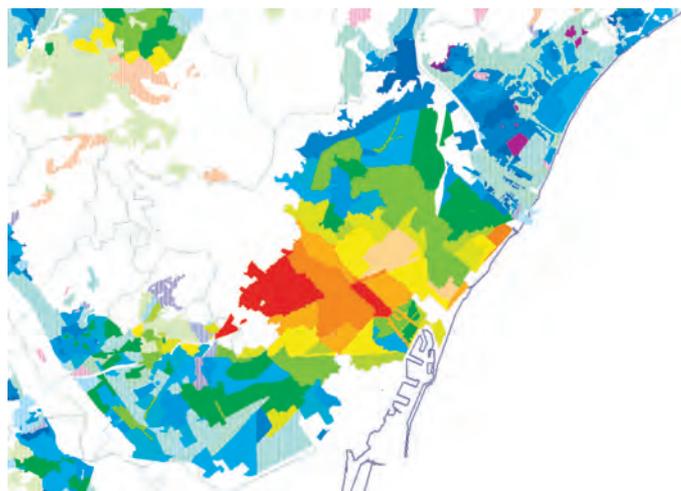


70

Aquí tenemos que destacar el importante desarrollo en la herramienta informática SIGCA2, que ha permitido que desde entonces las Ponencias de Valores tengan un formato gráfico, consiguiendo un ahorro de tiempo y esfuerzo a los técnicos. También han ayudado a que el proceso de valoración masiva sea más rápido al permitir una asignación de valores a la base de datos más efectiva y eficaz.

Desde entonces las Ponencias tienen como punto importante el apartado gráfico en el que se fijan unas zonas de valor para todo el territorio.

El objetivo último sería obtener un Mapa de Valores del Suelo (MVS). Este mapa es el resultado de la jerarquización de valores de suelo en todo el territorio obtenido con criterios homogéneos de coordinación a nivel nacional y su elaboración permitirá la valoración catastral masiva referida a valores actualizados de mercado.





Este mapa se obtiene de los mapas de zonas de valor de las Ponencias que se han aprobado desde el año 2005 y de la reconversión de las ponencias antiguas. Estas últimas se están aprovechando mediante la técnica de minería de datos que permite extraer los datos de las Ponencias existentes y obtener su apariencia gráfica.

Las zonas de valor son estudiadas con el fin de ajustarlas a la realidad física del territorio y mediante la aplicación de los datos de mercado del OCMI obtener una modelización del territorio que cumpla con unos ratios estadísticos, de manera que puedan aplicarse a toda la base de datos catastral.

Con ello se está consiguiendo una representación continua y homogénea del territorio.

El objetivo último es conseguir un MVS de todo el territorio a finales del año 2011, que esté disponible en la Sede Electrónica del Catastro.

Como conclusión final de este artículo, podemos decir que la labor del Arquitecto de Hacienda en el catastro es la de ser un experto en valoración, conocedor del territorio donde se ubica, de las herramientas y las técnicas estadísticas que le permiten realizar un eficaz estudio de mercado, que utiliza aplicaciones gráficas y que puede obtener unos valores catastrales aplicables en el ámbito fiscal ajustados y acordes a la realidad.

En el catastro se está dando gran importancia a la formación de los nuevos Arquitectos para conseguir especialistas en valoración, que conozcan y utilicen estas herramientas y técnicas estadísticas.

Tenemos que ser capaces de valorar todos los bienes inmuebles de forma permanente, para ello también tenemos que contar con una base de datos actualizada y mantenida de forma permanente. Quizás todavía no lo hemos logrado pero hemos dado un gran paso en la obtención de esa meta, ya que de no ser así otros podrían coger nuestro lugar.



# Orígenes de la reforma impositiva inmobiliaria: los años sesenta

## RESUMEN

El trabajo repasa ordenadamente la normativa relacionada con la imposición sobre la propiedad urbana desde finales del siglo XIX hasta la reforma de los años sesenta, para pasar a centrarse a continuación en el sustancial cambio que en la normativa se produjo a partir de los años sesenta, con la nueva Ley

General Tributaria y la de Reforma del Sistema Tributario, además del resto de disposiciones que impulsaron una notable evolución de los procedimientos técnicos de recogida de información, valoración, gestión, organización de los servicios, recaudación e inspección de la Contribución Territorial Urbana.

73

## ANTECEDENTES

La propiedad urbana experimentó una evolución muy importante a lo largo del siglo XIX, en el cual tuvo lugar un gran crecimiento de los núcleos urbanos, que incluyó la ampliación de los cascos históricos con la creación de los Ensanches, favorecida por la supresión masiva de los recintos amurallados heredados de los condicionantes de seguridad de épocas anteriores. Este incremento no podía desligarse del tratamiento fiscal correspondiente, el cual derivó desde la fijación de gravámenes globales a distribuir en grados crecientes (régimen de cupos) a la correspondiente a una individualización (régimen de cuotas), la cual data de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el período 1893-94. Con anterioridad, hay que destacar el Real Decreto de 24 de enero de 1894, el cual aprobó el Reglamento para la administración, liquidación y cobranza de la Contribución sobre edificios y solares; en dicho Reglamento se definían conceptos básicos como el de producto íntegro y líquido imponible, y se fijaban los trámites para la formación del Registro Fiscal de edificios y solares, así como para la resolución de todas las incidencias previsibles. La Ley de 27 de marzo de 1900 dispuso que el establecimiento del citado Registro se basase en trabajos topográficos y en declaraciones a formular por los propietarios, previéndose una aplicación escalonada que comenzaba por las capitales de provincia. Posteriormente, por la Ley de 23 de marzo de 1906 se implantó el Catastro Parcelario con fines tanto fiscales como jurídicos.

Tiene interés la Ley de 29 de diciembre de 1910 la cual determinó el procedimiento para fijar el producto íntegro por el precio del arrendamiento según contrato, por el



valor corriente de los alquileres en la localidad, y, subsidiariamente, por el interés legal del capital representado por su valor en venta. La Instrucción de 10 de septiembre de 1917 (modificada por el Real Decreto de 29 de agosto de 1920) reguló la realización de los trabajos de avance catastral y su conservación, definiéndose los bienes sujetos y las reglas para la determinación del producto íntegro, y los valores en renta y en venta.

El Reglamento de 15 de septiembre de 1932 estableció los descuentos a aplicar para la fijación del líquido imponible y completó la normativa anterior sobre la constitución del Registro del Catastro de la propiedad urbana.

La Ley de Reforma Tributaria de 1940 ordenó a los propietarios de las fincas arrendadas, incluidas en Registros Fiscales ya comprobados, la presentación de declaraciones de renta, regulándose por la Orden Ministerial de 15 de octubre de 1942 la investigación de la riqueza urbana, encargando a los Arquitectos de los Servicios de Valoración Urbana, la promoción de oficio de los descubrimientos de riqueza no declarada, además de sus funciones permanentes de comprobación de declaraciones y de resolución de toda clase de incidencias en el Catastro de la Riqueza Urbana. Más tarde, el Decreto de 21 de mayo de 1943 estableció que los propietarios de fincas arrendadas debían declarar las variaciones de orden económico superiores en un 5% a las bases fiscales correspondientes; asimismo se recordaba la obligación de declarar, en todo caso, las variaciones de orden físico que dieran lugar a incrementos en la capacidad de renta. Por Decreto de 21 de mayo de 1948 se obligó a los propietarios de las fincas ocupadas en su totalidad por sus propietarios, así como a los de los solares, sitios en capitales de provincia o localidades de más de 20.000 habitantes, a declarar los valores en venta de dichos inmuebles, obligación que la Orden Ministerial de 6 de febrero de 1952 extendió al resto del territorio nacional.

74

A partir de 1957, y en directa relación con los cambios gubernamentales que se produjeron en dicha época, se abordó una reforma tributaria de gran entidad, la cual extendió unos sistemas de fijación de bases (evaluaciones globales, etc) que se revelaron de gran eficacia para el incremento recaudatorio y la minoración correspondiente en unos déficits presupuestarios que habían alcanzado gran entidad con carácter de permanencia. Dicha reforma se fue extendiendo, de forma paulatina, a los diversos conceptos impositivos e incluyó, como aspecto que se comenta posteriormente, una ampliación de las competencias de los Jurados Fiscales en los tributos a cargo de la Dirección General de Impuestos sobre la Renta, de la cual dependía la Contribución Territorial Urbana, mediante el Decreto 1.127/1959, de 9 de julio.

Al iniciarse la década de los años 60 la situación de la fiscalidad inmobiliaria en lo referente a la propiedad urbana, no puede dejar de calificarse con un cierto sentido crítico, fundamentado en lo obsoleto y anticuado de los procedimientos vigentes, los cuales se relacionaban con una normativa arrendaticia que se basaba en los principios de prórroga indefinida de los contratos y revalorizaciones periódicas de las rentas mediante la fijación de coeficientes, inferiores a los indicadores reconocidos (IPC, no existían indicadores inmobiliarios aplicables); una evolución del mercado inmobiliario ajena a dichos coeficientes, y una inflación permanente muy aguda, de desarrollo forzosamente irregular. A dichos factores, cabe añadir una gran escasez de medios para poder llevar a cabo los trabajos de comprobación y de investigación necesarios



sin que algunas prevenciones legales (opción a favor de los arrendatarios para la disminución de la renta en relación con la declarada fiscalmente) se demostraran eficaces. Obviamente tal situación repercutía en la capacidad recaudatoria correspondiente y como último elemento de discordancia cabe añadir el incremento continuo y frecuente de los tipos impositivos, recargos, y arbitrios que recaían sobre el líquido imponible, alcanzándose porcentajes muy elevados y que, evidentemente, no favorecían la responsabilidad fiscal de los obligados a formular declaraciones.

## LA NORMATIVA DE LA DÉCADA DE LOS SESENTA

Al iniciarse dicho período se tomó la decisión de abordar la reforma de la Contribución Urbana, asumiendo el protagonismo la Dirección General de Impuestos sobre la Renta (posteriormente la competencia pasó a la Dirección General de Impuestos Directos, división de la anterior). En primer lugar hay que destacar la Orden Ministerial de 22 de julio de 1960 por la que se dictan normas para la actuación de los Servicios Facultativos del Catastro de la Riqueza y Urbana, creándose los Inspectores regionales y la Junta Técnica Central de Valoración Urbana, todo lo cual se comenta en un apartado posterior. Por la Ley 95/1960 de 22 de diciembre, sobre modificaciones tributarias, se determinó la constitución de los Jurados de Valoración Urbana (anteriormente se ha mencionado el Decreto 1.127/1959), cuyo funcionamiento se analiza igualmente en un apartado posterior. Por Orden de 19 de agosto de 1961 se dispuso la constitución de dichos Jurados y se dictaron normas por las que se adaptaba la actuación inspectora en la Contribución Urbana a los preceptos de la Ley de Inspección de 20 de diciembre de 1952 (se implantó la aplicación de las actas en los modelos entonces existentes, que eran los de rectificación —modelo 16—, diferencias aceptadas por el contribuyente —modelo 14— y diferencias no aceptadas —modelo 9—).

La Ley 85/1962 de 24 de diciembre, sobre reforma de las Haciendas Municipales, estableció un hito importante en todo el proceso dado que se suprimió la imposición sobre el uso y consumo, compensándose a los presupuestos municipales mediante la cesión a los ayuntamientos del 90% de la recaudación líquida por cuota del Tesoro y de sus recargos, de la Contribución Territorial Urbana, todo lo cual permitía configurar un proceso de colaboración municipal en la fijación de las bases de dicho concepto impositivo.

Por otra parte, por la Ley General Tributaria (Ley 230/1963, de 28 de diciembre) se racionalizó todo el procedimiento tributario, incluyendo la terminología aplicable (bases imponible y liquidable, etc.) y regulándose aspectos muy concretos que incidían en dicho procedimiento (con anterioridad la prescripción se extendía a un período de 15 años).

El paso adelante decisivo se produjo mediante la Ley 41/1964, de 11 de junio, de Reforma del Sistema Tributario, en cuya Exposición de Motivos se justifican las innovaciones que con carácter inmediato se introdujeron en la Contribución Urbana, la primera de las cuales consistía en una configuración del suelo urbano acorde con las concepciones urbanísticas derivadas de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956.



La segunda, una profunda renovación de los procedimientos de valoración y fijación de las bases, reconociéndose por una parte las dificultades administrativas que de forma clara existían para su determinación, y por otra, la deformación que venía produciéndose en la naturaleza de los rendimientos gravados debido a la creciente difusión de las viviendas ocupadas por sus propietarios y a las circunstancias que incidían en los regímenes arrendaticios (arrendamientos a los que se ha hecho referencia y a los regulados por la normativa de viviendas de protección oficial), así como el creciente significado de la existencia de edificaciones a las que no resultaba posible asignar una renta de mercado como era el caso de las destinadas a procesos industriales. Asimismo se hacía hincapié en que esta Ley contemplaba que las valoraciones se realizaran con criterios homogéneos y objetivos regulándose la colaboración de los representantes de los contribuyentes con la Administración, con el objetivo de fijación de los criterios aplicables, los cuales deberían surtir efectos con carácter general para todos los contribuyentes de una determinada zona, estableciéndose su aplicación por polígonos y no de forma aislada. Finalmente, y reconociéndose igualmente las dificultades que entrañaba una reforma de tal calibre, se preveía la puesta en vigor escalonada de esta Ley, fijándose de forma paulatina las zonas del territorio a las cuales se aplicaría el nuevo sistema.

76

A la Contribución Territorial Urbana se dedicaron los arts. 28 a 39 de la Ley 41/1964, determinándose en el art. 34 que el procedimiento administrativo para la determinación de la base imponible se iniciaría con una declaración previa, que sería exigida por una sola vez a los propietarios de los bienes sujetos, y presentada en los Ayuntamientos respectivos, regulándose la aplicación de las sanciones previstas en el art.83.1.b de la Ley General Tributaria en los casos de inexactitud o falta de presentación. Asimismo se disponía que los propietarios estarían obligados a declarar cualquier alteración sustancial, tanto de orden jurídico como de orden físico o económico que se produjera en el suelo o en las construcciones, aplicándose a éstas últimas alteraciones el procedimiento de valoración general. Finalmente, se regulaba la colaboración municipal, previsión a la que se ha aludido anteriormente. En un apartado posterior se analiza el procedimiento de fijación de bases y las incidencias que se produjeron, ya en la década siguiente, y que afectaron de forma sustancial a la consideración de la Contribución Territorial Urbana como Impuesto Directo sobre la Renta, calificado como impuesto de producto, a cuenta del Impuesto General correspondiente. En el art. 241 se dispuso la publicación posterior, mediante Decreto, del Texto Refundido de esta Contribución.

La necesidad de regular con carácter urgente la aplicación del nuevo régimen de exacción de dicho Impuesto determinó la Orden de 24 de febrero de 1966, por la que se dictaron normas provisionales que incluían la constitución de Juntas mixtas de representantes de los contribuyentes y de la Administración, actuando como Ponente un Arquitecto de Hacienda y correspondiendo la designación de los Vocales representantes de los contribuyentes a las entonces existentes Cámaras de la Propiedad Urbana, analizándose posteriormente una valoración crítica sobre el funcionamiento de dichos representantes y de la actuación corporativa de los organismos que los designaban. Las Ponencias incluían la determinación de los polígonos; los índices correctores del valor básico del suelo y de las construcciones, y los de aplicación conjunta a ambos elementos; el valor actual por m<sup>2</sup> edificado y coste industrial,



según los tipos de construcción; y los índices correctores que ponderasen la antigüedad de los contratos en vigor, así como cualquier otro que se considerase necesario o conveniente para fijar debidamente la valoración de cada uno de los bienes integrados en cada polígono. Asimismo se disponía, de forma acorde con la regulación legal, que si el valor básico del suelo no podía determinarse conforme a las normas contenidas en los párrafos primero y segundo del apartado segundo del art. 30 de la Ley 41/64 (se aplicaba el método residual, que se analiza posteriormente), dicha valoración se realizaría atendiendo al precio medio de mercado; además la valoración de las construcciones debía efectuarse aplicando una tipificación con base a su coste actual corregido en función de su edad, aplicándose además índices que ponderasen el destino, clases de edificación y posibilidades de renta no comprendidas en las características anteriores —todo ello acorde con el carácter de Impuesto de producto—, y el valor actual en el mercado. Por otra parte, se contemplaban los coeficientes correctores a aplicar en los casos de arrendamiento, ponderando la antigüedad de los contratos, determinándose que si la diferencia entre el importe total de las rentas legalmente exigibles fuesen inferiores en más de un 20% a la catastral, se reduciría ésta última hasta dicho importe legal.

Posteriormente, por Decreto 1.251/1966 se aprobó el Texto Refundido de la Contribución Territorial Urbana, reconociéndose expresamente en su art.1 su condición de Impuesto a cuenta de los generales sobre la renta total de las personas físicas o de las sociedades y demás entidades jurídicas. En el art.17 se determinaba que la base imponible de este Impuesto se establecería en función de los valores y rentas catastrales de los bienes de naturaleza urbana, entendiéndose por valor catastral el que corresponda a los bienes gravados por esta Contribución, y por renta catastral el producto bruto de los bienes afectados por la misma, todo ello fijado con arreglo a los preceptos de dicho Texto, estableciéndose igualmente que la base imponible atendería al rendimiento neto que se considere obtenido al deducir de la renta catastral (fijada en el 4% de los valores catastrales, salvo las excepciones que posteriormente se indican), los gastos legalmente estimados necesarios para su obtención. El valor catastral se consideraba integrado por los valores del suelo y las construcciones, afectada su suma por un índice en los casos en que aquellas no correspondan al aprovechamiento más idóneo del suelo. Las excepciones en la fijación de la renta catastral correspondían a los casos de arrendamientos o las circunstancias que pudieran determinar rendimientos distintos al 4%. La base imponible se fijaba en los edificios mediante la deducción de la renta catastral del 30% en concepto de huecos (períodos de inexistencia de arrendamiento), reparos y servicios.

Por otra parte, se dictaron numerosas disposiciones para regular la aplicación paulatina del nuevo régimen de exacción, la primera de las cuales fue la Orden de 24 de febrero de 1966 (determinó las zonas de implantación inicial), la Circular de 8 de marzo de 1966 (desarrolla la Orden anterior), la Orden de 6 de agosto de 1966 (regula la colaboración municipal), la Orden de 18 de abril de 1967 (se determinaron nuevas zonas), la Orden de 7 de junio de 1967 (realización de gastos extraordinarios), la Orden de 6 de octubre de 1967 (amplió las zonas indicadas), la Resolución de 25 de octubre de 1967 (estableció los módulos de valor en los trabajos extraordinarios relacionados con el nuevo régimen de esa acción, fijándose modelos de contratos administrativos para la realización de trabajos específicos y de colaboración



temporal) y la Circular de 20 de diciembre de 1967 (procedimiento contable relacionado con los gastos extraordinarios de implantación).

Finalmente, y por Decreto 3.427/1969 de 19 de diciembre se modificaron algunos preceptos del Texto Refundido de la Contribución Territorial Urbana.

## LOS INSPECTORES REGIONALES Y LA JUNTA TÉCNICA CENTRAL DE VALORACIÓN URBANA

78

Anteriormente se ha hecho referencia a la Orden de 22 de julio de 1960, por la que se dictaron normas para la actuación de los Servicios Facultativos del Catastro de la Riqueza Urbana y a la Orden de 19 de agosto de 1961, por la que se adaptó la actuación inspectora correspondiente a los preceptos de la Ley de Inspección de 20 de diciembre de 1952. En la primera de dichas normas se motivó, en la conveniencia de fomentar la coordinación en el ámbito de cada Impuesto, la extensión a la Contribución Territorial Urbana de las funciones que la Instrucción de 9 de febrero de 1958, encomendaba a los Inspectores regionales (Orden de 14 de febrero de 1958), disponiéndose que por la Dirección General de Impuestos sobre la Renta se designarían, Inspectores regionales, entre Arquitectos de Hacienda, los cuales podrían ser asistidos por Subinspectores, pertenecientes al mismo cuerpo. Dicho Centro determinaría el número de Inspectores y su ámbito de actuación. Correspondía a los mismos informar a dicha Dirección General con periodicidad mensual de todos los trabajos realizados por los Servicios Provinciales, señalando las normas técnicas pertinentes. Además, se determinaba que el Director General de referencia constituiría una Junta, titulada Junta Técnica Central de Valoración Urbana, de la que formaban parte los Inspectores y Subinspectores, contemplándose asimismo que determinadas valoraciones se confiaran en exclusiva a los Inspectores indicados. La Junta indicada tuvo a su cargo la preparación o informe de las disposiciones mencionadas en el apartado precedente y realizó de forma directa una serie de actuaciones encaminadas a comprobar la viabilidad e incidencias derivadas del nuevo régimen de exacción. Cabe destacar, a título de referencia anecdótica, el ensayo general que se efectuó en el término municipal de Fuenmayor (La Rioja) y los estudios de todo tipo que realizaron los Inspectores regionales, pudiéndose formular una referencia específica a los que se efectuaron en Cataluña (Francisco Bassó), Castilla-León, Cantabria, La Rioja y País Vasco (Carlos Moliner) y Canarias (Rubens Henríquez).

En la segunda de las disposiciones antes citada (Orden 19 de agosto de 1961) se estableció que todas las actas levantadas por el Servicio de Valoración Urbana tendrían carácter de provisionales, y no se convertirían en definitivas más que si estaban autorizadas con la conformidad del Arquitecto Inspector regional respectivo, o, en otro caso, si éste en el plazo de un mes, contado a partir de su fecha, no se personaba a completar la investigación o comprobación.

En la Orden de 24 de febrero de 1966, también mencionada anteriormente, se determinaba que el nombramiento de los Ponentes de las Juntas mixtas debería realizarse a propuesta del Arquitecto Inspector regional. Seguidamente, se hace referencia a su intervención en los expedientes sometidos a acuerdo de los Jurados.



## LOS JURADOS DE VALORACIÓN URBANA

Fueron creados por el art.3 de la Ley de 22 de diciembre de 1960, en todas las Delegaciones y Subdelegaciones de Hacienda, encomendándose a los mismos el trámite y resolución de las reclamaciones interpuestas por los propietarios de fincas urbanas contra las evaluaciones llevadas a cabo a efectos de la Contribución Territorial Urbana. La Orden de 19 de agosto de 1961, dispuso la constitución de dichos Jurados y reguló las normas a las que habían de sujetarse la interposición, trámite y acuerdo en las expresadas reclamaciones, concretándose los rasgos diferenciales de los distintos trabajos de comprobación que versan sobre la propiedad urbana. La constitución se efectuó el 1 de octubre de 1961, conociendo los Jurados de todas las reclamaciones que se presentasen después de dicha fecha. Los dos propietarios representantes de los contribuyentes serían designados por la Cámara Oficial de la Propiedad Urbana, extendiéndose su mandato a un período de dos años prorrogable por otros dos. Los Jurados de referencia, denominados Jurados provinciales tramitarían y resolverían en única instancia cuando las reclamaciones relativas al valor en venta asignado al inmueble no excediera de 500.000 pesetas, o el valor en renta o producto íntegro fijado no excediese de 20.000 pesetas. Contra las resoluciones de los Jurados provinciales relativos a fincas cuyos valores en venta o renta excediesen de dichos límites podría interponerse recurso de alzada ante el Jurado Central de Impuestos sobre la Renta, en el plazo de 15 días hábiles contados a partir de la notificación al interesado del acuerdo del Jurado provincial.

Se dispuso que se aplicarían a estos Jurados las normas contenidas en el Decreto 1.127/1959 antes citado, incluso en lo que afectaba a las actuaciones previas y posteriores a su intervención determinándose la evacuación de un informe por el Arquitecto Inspector regional en los casos previstos en el párrafo 3 del art.11 del citado Decreto, el cual establece que no recaería acuerdo de los Jurados sin que constase en el oportuno expediente un informe de la Inspección del Tributo y sin que haya sido oída con posterioridad a la presentación de las alegaciones y pruebas que aportase el contribuyente en el trámite a que se refiere el párrafo 1 de art. citado (audiencia al contribuyente cuando los acuerdos de declaración de competencia del Jurado hubiesen adquirido firmeza).

En la Orden de 24 de febrero de 1966 (normas provisionales de aplicación del nuevo régimen) se estableció que correspondería al Jurado la fijación de tipos e índices de valoración y corrección en los casos en los que no se lograra la aprobación de los mismos en las Juntas mixtas, siendo automática la declaración de esta competencia; igualmente se determinó que sería competente el Jurado para la fijación de tipologías e índices de valoración y corrección, si no hubiese unanimidad de parecer entre los representantes de la Administración que constituyesen la Junta, o cuando cualquier Vocal contribuyente, que hubiere votado en contra del acuerdo, recurriese contra el mismo. Asimismo, se estableció que cuando en la Junta no se llegase a un acuerdo o algún representante de la Administración disintiese del mismo, el Presidente de la Junta remitiría al Jurado todas las actuaciones en el plazo de diez días hábiles, a contar desde la fecha de celebración de la votación; contra las decisiones de los Jurados podría recurrir en alzada ante el Jurado Central cualquier miembro de la Junta cuyo voto en ésta estuviese en desacuerdo con las valoraciones establecidas por



aquéllos. Finalmente, en las mismas normas se contemplaba la vigencia quinquenal de los tipos e índices de valoración y corrección aprobados por las Juntas o los Jurados, en tanto no se revisasen siguiendo el mismo procedimiento regulado en la orden de 24 de febrero de 1966.

Como comentario a la actuación de los Jurados pueden formularse dos observaciones de carácter general. La primera se refiere a las objeciones formuladas por los administrativistas más prestigiosos como fue el caso de Manuel F. Clavero Arévalo, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla, el cual hizo hincapié en que los Jurados actuaban mediante fallos en conciencia sobre cuestiones de hecho pero sin que los acuerdos que se conectaban con el uso de una potestad discrecional, fueran susceptibles de recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa, en contraste con su competencia en la generalidad de la aplicación de dicha potestad, como es el caso de las Resoluciones de numerosos órganos administrativos, por ejemplo los Jurados de Expropiación forzosa; además, Manuel F. Clavero señaló que el art. 14.3 del Decreto 1.127/1959 disponía que los fundamentos de los acuerdos de los Jurados se mantuviesen siempre reservados, y solamente pudieran ser conocidos, con el mismo carácter reservado, por el Jurado Central correspondiente. Este carácter reservado de la fundamentación podría considerarse como una falta de motivación, ya que la garantía que ésta supone lo es en tanto que se exteriorizan las razones que conducen a una solución, pudiéndose igualmente deducir que el carácter secreto de una motivación equivale a una ausencia de la misma, dándose lugar a pronunciamientos jurisprudenciales adversos, rozándose un precepto clave de la doctrina de la Ley de Procedimiento Administrativo que exige la motivación de los actos que limiten derechos subjetivos y en los casos de los resolutorios de recursos.

80

La segunda observación ya no de carácter doctrinal, sino muy específica sobre el funcionamiento de la representación de los contribuyentes, ha de considerarse valorando la misma con una calificación poco satisfactoria, dado el carácter de escasa representatividad del Organismo al que se encomendaba la designación de los representantes en las Juntas y Jurados, aspecto al que se aludirá en el apartado siguiente, y que puede enjuiciarse en el contexto del corporativismo imperante en aquella época.

## **SISTEMAS DE VALORACIÓN E INCIDENCIAS SURGIDAS EN LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS DERIVADAS DE LA LEY 11/1964**

Dicha Ley introdujo como innovación esencial la aplicación del denominado método residual para la valoración del suelo, al determinarse que, en cada polígono el valor básico del suelo se establecería deduciendo del que resultase del rendimiento óptimo, según las condiciones de uso y volumen de edificación permitidas el coste de las construcciones necesarias para conseguirlo, corrigiendo dicho valor con un índice cuando las construcciones no correspondiesen al aprovechamiento más idóneo del suelo.

El gran teórico del método residual fue el especialista norteamericano en tasaciones Stanley L. McMichael, cuyo tratado, hoy día una obra clásica y titulado *Appraising*



*Manual*, data de 1946, estableció criterios, actualmente aceptados con una amplia generalidad, sobre la valoración de toda clase de bienes inmuebles. Según McMichael la mejor definición del método residual es la que se aplica al método de determinación del valor de una fracción de una propiedad compuesta, y representa la diferencia entre el valor del conjunto y el de la parte remanente, considerada separada o independientemente. McMichael desarrolló en profundidad el método residual en relación con una técnica valorativa basada en la capitalización, ordenando los métodos más corrientes en la forma siguiente:

1. Método residual del suelo  
Para el cálculo por fondo menguante de amortiguación (una de las técnicas de amortización más utilizadas) se usan tablas que proporcionan los porcentajes a aplicar anualmente sobre el coste del edificio; en el cálculo por capitalización directa y depreciación lineal, se restan de la renta bruta los gastos de explotación, interés del capital y un porcentaje anual por depreciación. En ambos casos se presume que el edificio existente corresponde a la propiedad más adecuada a construir sobre el terreno (o sea, el rendimiento óptimo).
2. Método residual del edificio  
Se parte de un valor arbitrario del suelo determinado en función de ventas análogas.
3. Método residual de la propiedad  
Se hacen deducciones por gastos, seguros, impuestos y coeficientes de conservación pero no por la depreciación del edificio. El resto corresponde, en forma de anualidad, a la propiedad considerada en su conjunto, y se trata como tal para el período que quede de vida al edificio (se entiende vida útil), debiendo determinarse el valor de reversión del suelo al término de dicha vida útil, capitalizando a una tasa de interés conveniente.

La aplicación de las técnicas de valoración basadas en el método residual se ha considerado de especial interés para la valoración del suelo, dado que el mismo corresponde al componente del valor de la propiedad inmueble que plantea mayores problemas por los fenómenos complejos que inciden en su precio, así como las grandes variaciones a las que puede estar sometido, tanto en lo que se refiere a las características de cada parcela, como a una serie de factores que dependen en general de la población, acrecentándose la dificultad cuando se trata de valoraciones potenciales de carácter fiscal en las que debe perseguirse la justificación documental, para poder acreditar una base técnicamente fiable y suficiente como garantía en todos los procedimientos aplicables.

La doctrina económica ha formulado numerosas previsiones sobre la valoración del suelo desde las que consideran que el precio viene determinado por las condiciones de mercado en las que incide la oferta y la demanda, así como las circunstancias derivadas de la coyuntura económica (financiación inmobiliaria), la productividad de los capitales invertidos y evolución posible del valor futuro de adquisiciones actuales, hasta las que identifican el valor del suelo con su rendimiento como expresión eco-



nómica de su productividad presunta, determinada mediante la inversión en un producto adecuado y el análisis del valor remanente.

Toda la técnica del método residual ha evolucionado hacia las dos grandes opciones del método residual estático, que es el aplicado en definitiva en las valoraciones fiscales que se contemplan, y del método residual dinámico en el que se consideran expectativas de aprovechamiento y utilización en períodos de hasta tres cuatrienios, en función de los aprovechamientos permitidos por el planeamiento y su materialización escalonada a lo largo del período de cálculo. El método residual estático consagrado en las Normas Técnicas sucesivas mediante la equivalencia entre el valor en venta y los componentes de valor del suelo y de la construcción, afectada su suma por un coeficiente (1,4 en general) tuvo su origen en la reforma tributaria de la Ley 11/1964, estableciéndose en el Texto Refundido aprobado por Decreto 1.251/1966, tal como se ha indicado anteriormente, (art. 18) que, el valor catastral estará integrado por los valores del suelo y de las construcciones, afectada su suma por un índice que atienda a los casos en que aquellas no correspondan al aprovechamiento más idóneo del suelo, ordenándose el término municipal en polígonos en cada uno de los cuales se obtendrá el valor básico deduciendo del que resulte del rendimiento óptimo según las condiciones de uso y volumen permitidas el coste de las construcciones necesarias para conseguirlo (se entiende que el conjunto de costes o sea los gastos de la promoción con un criterio genérico). El mismo art.18 alude al precio medio de mercado cuando no pueda determinarse el valor básico del suelo según el sistema anterior y también contempla que los valores individualizados se determinarán aplicando al valor básico de cada polígono los coeficientes que correspondan a la situación de la parcela sus características intrínsecas y grado de urbanización. La valoración de las construcciones se realizará atendiendo a su coste actual (reposición) corregido en función de su edad, destino, clase de edificación (se prevé la tipificación correspondiente) y posibilidades de renta y valor actual en el mercado. También se ha indicado las excepciones aplicables (arts. 20 y 21) al criterio general de determinar la renta catastral en el 4% del valor catastral, así como la aplicación del descuento del 30% para determinar la base imponible en el caso de edificios (art. 22).

82

Resultaba evidente la intención del legislador de mantener el carácter de Impuesto de producto al prever capitalizaciones superiores al 4% mediante la aplicación de los índices correspondientes, los cuales obviamente deberían recogerse en las Ponencias y ser objeto de aprobación o acuerdo por las Juntas mixtas o, en su caso por los Jurados tributarios. En tal sentido la Orden de 17 de marzo de 1971, sobre interpretación del art.20.1 del texto refundido estableció expresamente que el índice corrector que se contemplaba en el mismo podría afectar a la renta catastral de las viviendas y locales arrendados normalmente calculados, tal como se ha indicado, en el 4% del valor catastral tanto en el sentido de reducir como de aumentar el mencionado porcentaje.

Pero la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 1 de marzo de 1974 anuló la citada Orden al estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Consejo Superior de Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana, apreciando la motivación del fallo que el citado índice corrector sólo podía tener un alcance reductor y no de incremento de la renta catastral del 4%. Analizada dicha Sentencia pro-



duce cierta sorpresa considerándose la flojedad de los argumentos invocados por el recurrente, y teniendo en cuenta, ya como elemento anecdótico que en el Considerando Séptimo de la misma se reconoce expresamente por el Ponente lo a su juicio poco claro de la redacción del precepto, lo cual permite formular consideraciones muy singulares sobre el que la Sentencia se incline a favor de la argumentación indicada y no se respete la presunción genérica de legalidad que en este caso no afecta solamente a un acto administrativo determinado sino a preceptos de rango legal. La citada Sentencia dio lugar a la Orden de 7 de noviembre de 1974, por la que se dispuso su ejecución, anulándose posteriormente la Orden de 17 de marzo de 1971 por la Orden de 30 de abril de 1975. Además, una Circular de 10 de mayo de 1975 dictó Instrucciones sobre la no aplicación de índices correctores que elevasen la renta catastral en más del 4% del valor catastral. El proceso rectificador, se culminó en el Real Decreto - Ley 11/1979 de 20 de julio en el cual se determinó que la renta catastral de los bienes urbanos, sería, sin excepción alguna el 4% del valor catastral, pudiéndose repercutir por los arrendadores la parte de la contribución territorial urbana que corresponda a la diferencia entre la renta catastral y la renta legal, o administrativamente exigible.

La Sentencia que se ha comentado pudo tener un efecto importante en la desaparición de la consideración como Impuesto de producto (a cuenta de los generales sobre la renta) de la Contribución Territorial Urbana, hasta llegar a su actual calificación como Impuesto sobre Bienes Inmuebles en el ámbito de la legislación sobre Haciendas Locales, lo cual se materializó en las reformas posteriores de dicha normativa.

## CONSIDERACIONES FINALES

El proceso que se ha referido en los apartados anteriores puede considerarse como un precedente completo de la situación actual si bien con los cambios sustantivos correspondientes a sustituir la intervención de los Jurados por la de los Tribunales económico-administrativos y su posterior sujeción a la vía contencioso-administrativa, ampliamente justificada en los argumentos expuestos. Por otra parte, la eliminación de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana, se considera plenamente justificada en un contexto de sustitución de Órganos corporativos de escasa o nula representatividad. En cuanto se refiere a la eficacia recaudatoria, conviene tener en cuenta que mientras en 1960 la recaudación por el concepto de Contribución Territorial Urbana supuso solamente 1.676 millones de pesetas, en 1970 ya se habían alcanzado 4.484 y en 1980 36.131, es decir, un incremento superior a 20,5 veces la recaudación inicial a pesar de una reducción sustancial de los tipos impositivos; en el período en el que se efectuaron los trabajos de la reforma (1968 en adelante) la recaudación pasó de 3.199 a los citados 36.131, es decir, un incremento de 32.931 millones, 10,3 veces. Todo ello permite deducir el éxito alcanzado por la reforma, no solamente en el aspecto indicado sino en el general de promover la elaboración de un auténtico Catastro de la Riqueza Urbana, con sus aplicaciones a todos los efectos fiscales, tanto estatales como de las Haciendas locales, y la gran importancia que posee la información correspondiente a los aspectos económicos y jurídicos de la propiedad urbana.



# Formación y determinación del valor del suelo: reglas urbanísticas y fiscales

## RESUMEN

La Administración Pública tiene un papel relevante en la regulación del mercado de suelo. La normativa urbanística, frecuentemente remitida, en lo que respecta a la cuantificación de aprovechamientos, a valores fiscales, se utiliza actualmente para las expropiaciones de cualquier clase de suelo. Los criterios urbanísticos han desplazado a los de la legislación expropiatoria que admitía en último término libertad en su estimación. La vigente ley del suelo, que se aparta de la utilización de datos fiscales, no considera aplicable la libertad estimativa en expropiaciones inmobiliarias.

La participación de la comunidad en las plusvalías derivadas del planeamiento se lleva a cabo mediante medidas de técnica urbanística, así como a través de la fiscalidad. La determinación legal del valor corresponde a las normas urbanísticas de valoración. Pero las reglas de determinación del valor no influyen en la formación del mismo. Es a la regulación de derecho propiedad del suelo, manifestada fundamentalmente en las decisiones de los instrumentos de planeamiento, junto a su localización, a quien corresponde tal formación del valor.

## INTRODUCCIÓN: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO AGENTE ECONÓMICO EN EL MERCADO DE SUELO

El suelo es un factor más de la promoción inmobiliaria pero un factor que interviene decisivamente en el precio final.

El mercado de suelo tiene características intrínsecas que lo diferencian sustancialmente. El suelo es un recurso natural, escaso y no renovable. Los incrementos en la demanda de suelo no provocan, como en el resto de los factores de la producción inmobiliaria, expansiones en su oferta que puedan llegar a estabilizar los precios.

La demanda de suelo, inducida por la demanda de productos inmobiliarios terminados, tiende a provocar una subida no coyuntural sino persistente de su precio.

El análisis de la situación debe partir de un principio esencial, la creación del espacio colectivo es una función pública relevante en cuyo ejercicio es imprescindible la colaboración de los agentes sociales. La colectividad, a través de sus instituciones



democráticas, y mediante el planeamiento urbanístico ha de decidir de qué forma se hace y se mantiene la ciudad, así como también cómo se ordena el territorio, que constituye la base de la actividad de los ciudadanos.

De ahí la importancia del papel de la Administración Pública en la política de suelo, que ha de influir de forma relevante en la formación del valor del mismo.

La Administración Pública asume las competencias en materia urbanística, distribuidas de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional. El urbanismo es competencia prácticamente plena de Ayuntamientos y Administraciones Autonómicas, a quienes corresponde la elaboración y aprobación del planeamiento, así como su coordinación y la garantía de cumplimiento de la normativa urbanística.

La materia urbanística solo se regula a nivel central en determinados aspectos, fundamentalmente en lo que afecta al contenido de la propiedad y consecuentemente al régimen de valoraciones de suelo, pero nuestra constitución también reserva al Estado, el importante título competencial de regular las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales, no solo en el de la propiedad, sino también de acuerdo con la Exposición de Motivos de la Ley de Suelo, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/08 de 20 de junio, en el resto de los derechos afectados por la materia urbanística.

## MANDATOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE POLÍTICA DE SUELO

Respecto de la regulación del derecho de propiedad del suelo hay que considerar en primer lugar el reconocimiento y garantía del derecho a la propiedad privada que efectúa el artículo 33 de la Constitución Española de 1978 al establecer que: «se reconoce el derecho a la propiedad privada» y que «la función social de este derecho delimitará su contenido de acuerdo con las leyes».

Son los poderes públicos los que deben delimitar el contenido del derecho de propiedad en relación con cada tipo de bien, el suelo entre ellos, respetando su contenido esencial. En este sentido, el artículo 47 de nuestra Constitución reconoce, como obligación para los poderes públicos, el derecho para todos los ciudadanos a «una vivienda digna y adecuada» y añade que la utilización del suelo se hará de acuerdo con «el interés general para impedir la especulación» y que «la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos».

Las sucesivas legislaciones urbanísticas han tratado de dar cumplimiento a estos mandatos a través de diferentes políticas de suelo.

Desde un punto de vista económico, el suelo y la vivienda son productos del mercado de bienes y servicios, pero su consideración de bienes de primera necesidad ha dado lugar a que la legislación urbanística intente compatibilizar el contenido del derecho de propiedad del suelo, y las limitaciones que en él se establecen, con los objetivos de asegurar una producción suficiente del mismo para usos residenciales.



Asimismo ha de considerarse lo establecido en el artículo 40 de nuestro texto constitucional según el cual: «los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico» y en las determinaciones del artículo 45 que establece que: «los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva».

Con lo que al anterior triple mandato del artículo 47 de la Constitución española de 1978, fundamental en el diseño de las sucesivas políticas urbanísticas, se le añaden los dos siguientes:

- Crear las condiciones necesarias para el desarrollo económico y social.
- Proteger y mejorar la calidad de vida y el medio ambiente.

Que conjuntamente configuran el concepto de un «desarrollo sostenible» que tiene como exigencia la utilización y gestión responsable de los recursos naturales, asumiendo un compromiso con las futuras generaciones.

Debe destacarse también en esta materia el derecho fundamental, reconocido a los ciudadanos en el art. 23 de nuestro texto constitucional, de «participar en los asuntos públicos».

Los ciudadanos participan en la actividad urbanística a través de juego de las instituciones democráticas al haber designado a sus representantes, pero ello no debe bastar, los ciudadanos han de participar directamente en la creación de la ciudad. Solo así podrá garantizarse un aceptable compromiso.

A través de la normativa urbanística han de definirse las condiciones de igualdad en el cumplimiento de estos mandatos constitucionales, garantizándose en esta materia el equilibrio entre interés público y privado.

La actual Ley de Suelo TR 2/08, al definir su objeto, establece en su artículo primero que: «regula las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con el suelo en todo el territorio estatal».

La vigente Ley configura el concepto de «desarrollo territorial y urbano sostenible» como uno de sus principios básicos, de manera que lo enuncia ya en su Título Preliminar, artículo segundo, en el que se afirma que en virtud del principio de desarrollo sostenible las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo, «deben propiciar el uso racional de los recursos naturales, armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad, la salud y la seguridad de las personas, con la protección del medio ambiente».

Asimismo la actual Ley de Suelo se refiere a la participación ciudadana, enunciando por primera vez en una normativa de carácter urbanístico, un catálogo mínimo de derechos y deberes de ciudadanía en relación con el suelo y el urbanismo, así como las reglas que aumentan el control cívico sobre las decisiones de política territorial.



## REGLAS DE URBANÍSTICAS DE VALORACIÓN A EFECTOS DETERMINACIÓN JUSTIPRECIO: INFLUENCIA DE LA VALORACIÓN FISCAL

La materia urbanística regulada a nivel central es fundamentalmente la que afecta al contenido del derecho de propiedad del suelo y consecuentemente a su régimen de valoración.

La normativa urbanística debe, en esta materia, responder a los mandatos constitucionales, y garantizar un equilibrio entre el interés público y el privado. Las sucesivas legislaciones urbanísticas han tratado de cumplir estos mandatos, si bien el modo de hacerlo ha sido diferente en cada una de ellas.

La formación del valor del suelo depende especialmente de la configuración del derecho de la propiedad del mismo, manifestada a través del aprovechamiento urbanístico, así como de su localización. El aprovechamiento atribuido por el plan, al que corresponde una determinada repercusión económica en función de cada localización, se convierte en la base del valor del suelo. Si el aprovechamiento determina cuantitativamente el valor de suelo, su localización y los factores que sobre ella actúan, lo matizan cualitativamente.

Es el aprovechamiento, vinculado a una determinada localización, el que fundamentalmente establece el valor de cada categoría de suelo, pero corresponde a la legislación urbanística establecer las reglas para determinar dicho valor.

88

Históricamente han sido las leyes reguladoras de enajenación forzosa o expropiación las primeras en referirse a la forma de valorar el suelo a efectos de la determinación del justiprecio expropiatorio del mismo.

Asimismo, las sucesivas legislaciones urbanísticas establecen sus propias normas de valoración de suelo, exigidas para determinados fines, fundamentalmente a efectos de las expropiaciones urbanísticas, así como para otras actuaciones en ejecución del planeamiento, y actualmente, de acuerdo con la vigente Ley de Suelo TR 2/08 de 20 de junio, también para delimitar la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Para cuantificar las condiciones establecidas por el planeamiento la legislación urbanística se remite frecuentemente a la fiscal y específicamente a la valoración catastral.

En nuestro sistema, la determinación del valor a efectos de enajenación forzosa o expropiación, el denominado justiprecio, desde la publicación de nuestro primer código urbanístico, Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, inicialmente solo para expropiaciones en materia de urbanismo y más tarde para cualquier clase de expropiación, viene sometida a las reglas urbanísticas de valoración. La normativa urbanística, frecuentemente remitida a valores fiscales, se aplica actualmente para las expropiaciones de todo tipo de suelo.

A su vez la legislación expropiatoria ha remitido asimismo sus normas de valoración de suelo a criterios fiscales, así lo hace la antigua pero vigente Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre 1954, si bien matizándolas con el reconocimiento de la



libertad estimativa reconocida en su artículo 43 y con la determinación efectuada en el artículo 36 que viene a establecer lo que se ha mantenido como una intención constante del legislador en nuestro sistema, que los proyectos que hubieran dado origen a la expropiación no sean considerados a efectos de la valoración del suelo afectado.

Los criterios urbanísticos de valoración desplazan a los de la legislación sobre expropiación forzosa, pero la jurisprudencia ha mantenido a efectos expropiatorios la tendencia a la utilización de valores de mercado en base a la libertad estimativa autorizada por el artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954. Para evitarlo, la vigente ley de Suelo en su disposición adicional quinta efectúa una importante modificación en la regulación de la libertad estimativa del mencionado artículo 43, al no considerarla aplicable a las expropiaciones de bienes inmuebles.

Tanto la legislación expropiatoria, como las sucesivas leyes urbanísticas a efectos de determinar la cuantificación de aprovechamientos de cada categoría de suelo, recurren frecuentemente a valores fiscales catastrales, propios de valoraciones masivas y periódicas, realizadas por la Administración Pública, cuya determinación esta extensa y rigurosamente detallada a través de métodos objetivos que garantizan el rigor en su determinación.

La normativa catastral de valoración ha venido desarrollada en la regulación de las Contribuciones Territoriales, posteriormente refundidas en el actual Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Pueden señalarse algunas consideraciones respecto de su evolución.

*La reforma fiscal de 1845, que da origen a nuestro actual sistema tributario, introduce la «Contribución Territorial sobre Inmuebles, Cultivo y Ganadería» impuesto de producto fundamental en el sistema fiscal entonces diseñado, que debía proporcionar el 25% de los ingresos públicos.*

*La dificultad radicaba en la determinación de bases imponibles. Se recurrió al sistema de amillaramiento, en el que se parte de un cupo a recaudar que se reparte entre los municipios conforme a la estimación de su riqueza según la determinación de los rendimientos susceptibles de ser producidos.*

*Con la ley de Medición del Territorio de 1859, el Reglamento de Operaciones Topográficas y Catastrales, de 1865, y la creación del Instituto Geográfico, la cartografía comienza a producirse de una manera fiable.*

*En 1893 cuando ya se ha desarrollado el planeamiento de ensanche en las ciudades más importantes, entre ella Madrid y Barcelona, se separa la Contribución Territorial en Rústica y Pecuaria, y Urbana, y se crean los Registros de Edificios y Solares.*

*Surge la Ley de Catastro Parcelario de 1906 que adopta el modelo de catastro fiscal sin deslinde declaratorio, pero que exige al menos la localización de la parcela en la cartografía catastral y que sustituye el sistema de cupo por el de cuota.*

*Debemos destacar la fundamental reforma tributaria introducida con la ley 41/64 que produce grandes cambios en las entonces contribuciones territo-*



*riales, especialmente en la urbana. Aparece el concepto de valor catastral, como suma del valor de suelo y construcción, que sustituye, en suelo urbano, a la anterior consideración de rendimientos susceptibles de ser producidos por el inmueble, y la Contribución Territorial, entonces impuesto de producto, pasa a configurarse como un impuesto patrimonial.*

*Para dar respuesta a la autonomía financiera reclamada por nuestra Constitución para las Haciendas Locales, las Contribuciones Territoriales pasan en 1978 a tener carácter municipal, y son objeto de numerosas modificaciones fundamentalmente orientadas a ampliar su capacidad de recaudación. La formación y el mantenimiento de la base de datos catastral, que permanece en manos del Estado, se potencia con la asignación de mayores recursos, incrementándose su capacidad técnica y operativa.*

*Las Contribuciones Territoriales se sustituyen por el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, introducido con Ley 39/88 Reguladora de las Haciendas Locales, vigente tras la modificación introducida por la Ley 51/02 de 27 de diciembre, a través del Texto Refundido aprobado por Real Decreto legislativo 2/04 de 7 de marzo.*

*La permanencia de la gestión del Catastro en manos del Estado ha sido confirmada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 233/99 de 16 de diciembre que subraya la influencia de los datos catastrales en la gestión de algunos de los tributos más relevantes a nivel estatal.*

90

*La materia catastral esta actualmente regulada en el Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/04 de 5 de marzo, que integra la anterior Ley 48/02 de 23 de diciembre sobre Catastro Inmobiliario con otras disposiciones complementarias.*

Hay en nuestro sistema una amplia tradición de regulación catastral, lo que explica que tanto la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, como la legislación urbanística, desde 1975, recurran a los criterios fiscales propios de la normativa catastral para la determinación de valores de suelo. Esta introducción de parámetros catastrales a efectos de valoraciones urbanísticas aparece con la reforma de la Ley del Suelo de 1956, efectuada en 1975, que dio lugar al texto refundido de 1976, y se mantiene en las legislaciones posteriores. La vigente legislación sobre el suelo, Ley 8/07 de 28 de mayo y Texto Refundido 2/08 ha eliminado su consideración.

Pero las reglas fiscales de valoración vienen diferenciadas de acuerdo con el tributo al cual han de aplicarse, tratando de obtener la forma más adecuada de determinación de bases según la finalidad de la valoración. Podemos distinguir fundamentalmente y con alguna excepción dos valores, catastral, propio de valoraciones masivas y periódicas que afectan a la tenencia de bienes inmuebles, y el más ajustado al mercado, particularizado para valoraciones ocasionales, aplicable a la determinación de plusvalías o transmisiones.

La legislación fiscal en nuestro sistema actual distingue pues entre dos tipos de valores inmobiliarios: valor real, que la jurisprudencia identifica con el de mercado, para tributos que devengan ocasionalmente, determinado con carácter general



por el contribuyente y que la administración está facultada para comprobar por los medios establecidos legalmente, y valor catastral, determinado directamente por la administración mediante normas objetivas y sistematizadas, fundamentalmente aplicable al Impuesto sobre Bienes Inmuebles, tributo carácter periódico que requiere valoraciones masivas y periódicas de todos los bienes inmuebles de cualquier categoría.

El valor catastral grava asimismo la mera tenencia de determinados bienes inmuebles, o derechos sobre los mismos, en distintos escalones territoriales.

Con el valor de mercado se gravan, con carácter general, a nivel estatal o autonómico, ganancias patrimoniales inmobiliarias o transmisiones de bienes inmuebles, o de derechos sobre los mismos, excepto las sometidas al Impuesto sobre el Valor Añadido.

Excepcionalmente el valor catastral se utiliza, a efectos de determinaciones de incrementos de patrimonio manifestados en el valor del suelo, en el Impuesto Municipal sobre Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

Si bien los valores catastrales se ven afectados por un coeficiente de reducción de referencia al mercado, que actualmente supone un 50% de su alcance, y que el incremento de valor obtenido en los procesos de revisión se incorpora escalonadamente en un periodo de diez años, puede considerarse que los estudios de mercado realizados a efectos de las determinaciones de valor proporcionan datos que, aunque obtenidos masivamente, siguen procedimientos rigurosos y objetivos, con lo que aportan importante información, que puede sin duda utilizarse para otras determinaciones de valor, entre ellas las urbanísticas.

*En cuanto a la determinación de valor real o de mercado, los valores aportados por los contribuyentes vienen con carácter general proporcionados por aplicación de la normativa reguladora del mercado hipotecario, actualmente Orden ECO/805/03 sobre normas de valoración de bienes y derechos para entidades financieras.*

*Respecto a su comprobación por los medios establecidos en el artículo 57 de la Ley General Tributaria 58/03, según redacción Ley 36/06 de Prevención del Fraude, uno de ellos dictamen de peritos de la administración, la jurisprudencia exige que las valoraciones por estos aportadas reúnan una serie de características orientadas a garantizar su rigor y posibilitar su impugnación, fundamentalmente:*

- *Motivación.*
- *Consideración de la situación calidad y edad de la construcción.*
- *Referencia a las bases de datos y fuentes de información utilizadas.*
- *Individualización y coetaneidad de la valoración.*
- *Perito adecuado a la naturaleza del bien.*
- *Adecuada notificación de los valores comprobados.*

*La comprobación del valor real por peritos de la administración se condiciona pues al cumplimiento de determinados requisitos.*



*El contribuyente puede solicitar la tasación pericial contradictoria a efectos de la corrección de la comprobación del valor por los medios autorizados por la Ley General Tributaria.*

El suelo tiene un determinado valor de cambio susceptible normalmente de ser obtenido por el método de comparación, pero las diferentes normativas proporcionan reglas para determinar otros valores, los específicamente vinculados a cada caso concreto, que no siempre se identifican con el intrínsecamente asociado al mismo.

El valor de mercado del suelo urbano o en proceso de desarrollo urbanístico está vinculado a su aprovechamiento, matizado por su localización, pero las reglas urbanísticas de valoración se han apoyado tradicionalmente para su materialización en datos fiscales propios de un sistema de valoración, el catastral, basado en criterios objetivos y reglados, de gran tradición en nuestra fiscalidad inmobiliaria, pero que tiene también como característica su aplicación masiva y la limitación a efectos de su revisión a plazos legalmente determinados, lo que sin duda dificulta su aplicación a casos concretos, especialmente a efectos de privación del derecho de propiedad.

El valor de suelo rústico, con independencia de los criterios establecidos legalmente para su determinación, y de la dificultad de aplicación de parámetros catastrales por las especiales reglas actualmente exigidas para esta categoría de suelo, sin duda está vinculado a su rendimiento agrario, pero es indudable que, aun sin considerar expectativas de aprovechamiento, puede serle asignado un valor de mercado en el que influyen otras variables, paisaje, arbolado, aprovechamiento cinegético, así como soporte de actividades de recreo o de otras de distintas características.

92

Debe destacarse que las valoraciones fiscales, aun las masivas de carácter catastral, siguen por lo general criterios próximos al valor de comparación, mientras que las valoraciones urbanísticas, especialmente a efectos de evitar la materialización de valores expectantes, se apartan en ocasiones del mismo, lo que puede proporcionar diversidad en los valores obtenidos según la finalidad de la valoración realizada.

En nuestro sistema, que un mismo bien pueda ser valorado de forma diferente de cara a su expropiación, aplicando criterios de la legislación urbanística, a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, por su valor catastral, o a efectos de otros tributos que graven ganancias patrimoniales manifestadas en el mismo o su transmisión entre particulares, por un valor próximo al de mercado, lo que aun considerando la prudencia que debe exigirse especialmente en estas categorías de valoraciones, y sin hacer referencia a valores administrativos únicos, es una cuestión que merece una reflexión.

## **EXCLUSIÓN DE VALORES ESPECULATIVOS EN CUMPLIMIENTO DEL ARTÍCULO 47 DE NUESTRO TEXTO CONSTITUCIONAL**

La Constitución española de 1978 establece como uno de los principios rectores de la política social y económica el que los poderes públicos regularán «la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación».



Mediante los regímenes de valoración de suelo se pretende influir en el sistema inmobiliario y de dar respuestas a las exigencias constitucionales. Todas las legislaciones urbanísticas tratan de hacerlo pero los métodos varían sustancialmente.

La regulación que nuestra legislación urbanística efectúa sobre el contenido del derecho de propiedad lleva a una atribución del aprovechamiento urbanístico a través del planeamiento, lo que constituye una atribución «graciable» de la autoridad pública a quien corresponde la ordenación del territorio, cuya materialización solo debe hacerse efectiva a través de las distintas fases del desarrollo urbanístico concreto, pero que se produce de hecho para unas determinadas localizaciones de suelo.

La atribución del derecho al aprovechamiento urbanístico determinado por el planeamiento, no solo afecta al suelo específicamente clasificado, sino que produce expectativas generalizadas.

La «patrimonialización» del aprovechamiento, incluso del que no ha llegado a materializarse, puede considerarse consecuencia de su asignación a través del planeamiento, propia de nuestro sistema urbanístico.

La normativa urbanística de valoración trata de limitar la posibilidad de admisión de aprovechamientos «expectantes», siendo este uno de sus aspectos más característicos.

Uno de los aspectos más relevantes de las diferentes normas urbanísticas de valoración, es que a través de su regulación se ha tratado de evitar la especulación, precisamente limitando la consideración de aprovechamientos en suelos no urbanizables o no consolidados por la urbanización.

La forma de evitar esa materialización ha variado a lo largo de las sucesivas legislaciones urbanísticas, concretamente la consideración o no de expectativas de aprovechamiento condiciona la valoración. Si bien es cierto que el mercado tiende a considerar esas expectativas, también lo es que ya la legislación de expropiación forzosa actualmente en vigor, que data de 1954, viene a establecer que «a efectos de la determinación del justiprecio expropiatorio no se tendrá en cuenta el incremento de valor correspondiente al proyecto que haya dado lugar a la expropiación».

Es difícil controlar el aumento de valor por razón de expectativas de incrementos del mismo en base a clasificaciones de suelo, pues puede considerarse intrínseco al proceso de formación de precios de mercado.

Las reglas de valoración tradicionalmente se asocian a la clasificación de suelo, como síntesis pueden considerarse las siguientes opciones:

- Suelo no urbanizable: Valor explotación o comparación, con o sin consideración de expectativas de aprovechamiento.
- Suelo urbanizable: Se considera el aprovechamiento, potencial o efectivo, según el desarrollo de la urbanización, aplicando valores catastrales de repercusión de suelo para determinadas localizaciones, o bien a través del método residual.

Como resumen de la evolución normativa urbanística de valoración en las sucesivas legislaciones sobre el suelo, pueden destacarse los aspectos que a continuación se relacionan.



### ***Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956***

*Se configura como primer estatuto jurídico de la propiedad del suelo, encaminado a asegurar su utilización conforme a la función social de la propiedad.*

*La propiedad del suelo pasa a convertirse en un derecho limitado en su contenido a lo que la ley urbanística y los planes de ordenación, a los que esta se remite, determinen en cada caso concreto.*

*Determina valores objetivos para cada clase de suelo, un valor inicial para suelo rústico, calculado en función del aprovechamiento natural del terreno, un valor expectante para el de reserva urbana, incorporando las expectativas de urbanización que esta clasificación venía a añadir a la puramente agraria, y un valor urbanístico para suelo urbano, que tenía en cuenta exclusivamente las determinaciones del planeamiento, y un valor comercial para los solares edificables.*

***Reforma integrada por Ley de Suelo y Ordenación Urbana de 2 de mayo de 1975. Texto Refundido aprobado por Real Decreto 1346 de 9 de abril.***

*Simplifica el sistema de valoraciones al reducir los cuatro valores anteriores a dos: inicial y urbanístico. El primero de ellos, aplicable al suelo no urbanizable, se determinaba sobre la base del rendimiento bruto de los terrenos de acuerdo con la explotación rústica que se realizara o pudiera realizar en ellos y por su valor medio de venta a efectos de su explotación agrícola, sin tomar en consideración en ningún caso valores o rendimientos con relación directa o indirecta con su posible utilización urbana.*

*El valor urbanístico, por su parte, era aplicable a todos los terrenos urbanos o urbanizables en todas sus categorías y se calculaba en función del aprovechamiento urbanístico correspondiente a los terrenos según su situación, de acuerdo con el rendimiento que a dicho aprovechamiento se atribuyese afectos fiscales.*

*Se trataba así de vincular la valoración urbanística al aprovechamiento. Para la estimación del aprovechamiento en unidades monetarias se recurrió a la aplicación de valoraciones fiscales.*

***Tanto la ley de 1956 como la ley de Reforma de 1975 establecen un sistema propio de valoraciones distinto del regulado con carácter general en la legislación expropiatoria y que además excluye la libertad estimativa del art. 43 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954.***

*La segunda reforma de la ley del Suelo de 1956 se llevó a cabo mediante La ley 8/90 de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico del Suelo y Valoraciones que dio posteriormente lugar al Texto Refundido aprobado por RD Legislativo 1/92 de 26 de junio*

*Se pretende impedir que se materialicen aprovechamientos expectantes.*



*El propietario de suelo carece de derecho al aprovechamiento urbanístico que irá adquiriendo sucesivamente en la medida que vaya cumpliendo los deberes que la ley le impone.*

*El valor urbanístico se determina por aplicación al aprovechamiento de valores catastrales de repercusión.*

*Esta ley trata de establecer una regulación de la determinación del valor de suelo urbanizable adaptada al escalonamiento de apropiación de las facultades edificatorias, de acuerdo con las sucesivas etapas del proceso de incorporación de suelo a la urbanización.*

*Mantiene el criterio de que la legislación y el planeamiento urbanístico suministran solo aprovechamientos, mientras que para su valoración concreta se recurre a la aplicación de parámetros fiscales.*

*Los valores fiscales a que se refiere la normativa de valoración urbanística son:*

*Como valor urbanístico para suelo urbanizable programado, el básico de repercusión en polígono, que si bien no está afectado por los coeficientes reductores del valor catastral, no estará, como regla general, actualizado.*

*Y como valor inicial el catastral rustico, sin referencia alguna al mercado ya que se determina por capitalización de rendimientos susceptibles de producir.*

*De acuerdo con el articulado del Título II regulador de las valoraciones en el Texto Refundido 1/ 92:*

- *La tasación del suelo urbano y urbanizable programado se realizara según su valor urbanístico.*
- *El suelo no urbanizable o urbanizable no programado se tasarà según su **valor inicial**.*
- *El suelo urbanizable programado o urbano en el que no se hubiere completado la ordenación urbanística se tasarà añadiendo al valor inicial determinados porcentajes de incremento, función del coste de urbanización o del nuevo aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación.*

*La Ley del Suelo de 1990 trata de unificar las expropiaciones, extendiendo la metodología de valor que proporciona a todas las valoraciones expropiatorias y de gestión urbanística sobre bienes inmuebles, y de acabar así con el dualismo, introducido por la ley de 1956, entre las expropiaciones urbanísticas y no urbanísticas a efectos de valoraciones, pero los tribunales acudieron nuevamente a la libertad estimativa del art. 43 de la Ley Expropiación Forzosa 1954.*

**Ley 6/98 de 3 de abril sobre régimen de Suelo y Valoraciones.**

*Admite la incorporación, de acuerdo, en su caso, con el mercado, de la valoración de expectativas para suelo urbanizable sin desarrollar, si bien tras el*



**RD Ley 4/00 y la Ley 10/03 de Medidas Urgentes de Liberalización Sector Inmobiliario**, se descarta expresamente la utilización de elementos especulativos.

*Opta por establecer un sistema que trata de reflejar con la mayor exactitud posible el valor real que el mercado asigna a cada tipo de suelo.*

*Para el suelo no urbanizable y para el urbanizable carente de planeamiento de desarrollo, el valor había de fijarse por el método de comparación de fincas análogas, y solo en el caso de que tal comparación no fuera posible, por capitalización de rentas reales o potenciales.*

*Para el resto de suelo, urbanizable y urbano, aun cuando en el preámbulo se afirme que se renuncia a toda case de fórmulas que puedan constituir una fuente de conflictos y se establece que el valor del bien será el que tenga en el mercado de suelo, la ley establece que el valor se obtendrá mediante la aplicación al aprovechamiento asignado por el plan, del valor básico de repercusión obtenido de las ponencias catastrales de valores y en el caso de pérdida de vigencia, inexistencia o inaplicabilidad, conforme al método residual dinámico definido en la normativa reguladora del mercado hipotecario.*

**Ley de Suelo 8/07 y Texto Refundido Real Decreto Legislativo 2/08 de 20 de junio**

96

*Ya en su Exposición de Motivos, tras recordar los mandatos contenidos en el artículo 47 Constitución Española de 1978, de participación de la comunidad en las plusvalías generadas por el proceso urbanístico y de utilización del suelo de acuerdo con el interés general impidiendo la especulación, considera la desvinculación entre clasificación y valoración y se parte únicamente de dos categorías básicas de suelo, rural y urbano, así:*

*«Ambos se valoran conforme a su naturaleza, siendo así que solo en el segundo dicha naturaleza integra su destino urbanístico, porque dicho destino ya se ha hecho realidad. Desde esta perspectiva los criterios de valoración establecidos persiguen determinar con la necesaria objetividad y seguridad jurídica el valor de sustitución del inmueble en el mercado por otro similar en su misma situación.»*

*El suelo en situación rural se tasaré mediante capitalización de renta anual, real o potencial, aplicando el tipo de la deuda pública del estado en mercados secundarios a tres años según disposición adicional decima, lo que puede corregirse al alza hasta un máximo del doble en función de la accesibilidad de los terrenos, sin tener en cuenta expectativas propias de la ordenación urbanística.*

*El valor de suelo urbanizado se fijará aplicando al uso y edificabilidad de la parcela el valor de repercusión del suelo determinado por el método residual estático, la disposición transitoria séptima autoriza, en tanto no se produzca el desarrollo reglamentario correspondiente, la utilización del método resi-*



*dual estático según la regulación de la legislación del mercado hipotecario orden EC 805/03 de 27 de marzo.*

*En todo caso y con independencia del valor de suelo, cuando está sometido a una actuación urbanizadora o edificatoria se indemnizan los gastos e inversiones cometidas junto con una prima razonable que retribuya el riesgo asumido. En los casos en que una decisión administrativa impide participar en la ejecución de una urbanización o altera las condiciones de esta sin que medie incumplimiento por parte de los propietarios, se valora la privación de dicha facultad en sí misma.*

*La vigente ley se aparta así actualmente de la consideración de parámetros fiscales en la regulación de sus normas de valoración.*

Las reglas valoración contenidas en la vigente ley de Suelo TR 2/08 corresponden a las distintas situaciones de suelo, puede distinguirse así entre:

- *Suelo en situación rural no sujeto a transformación urbanística:*  
Se elimina el criterio de comparación.  
Solo se considera:
  - Capitalización de rendimientos reales o potenciales (los que sean superiores), aplicable de forma objetiva y fundamentada.
  - Localización limitada a un coeficiente, factor multiplicador por «renta de posición» que, como máximo, doble el valor previamente obtenido.
- *Suelo en situación rural sujeto a transformación urbanística, sin ejecutar la urbanización o sin apropiación aprovechamiento:*  
Se valora como rústico añadiendo indemnización (facultad de participar en la acción urbanizadora) según grado de desarrollo adquirido y en su caso inversiones realizadas.  
Se suprime la aplicación de valores catastrales de repercusión de suelo.
- *Suelo en situación urbana, sin edificar:*  
Se valora el aprovechamiento otorgado por el planeamiento, según método residual estático Orden ECO/805/2003.
- *Suelo en situación urbana, edificado:*  
Mayor de dos valores, tasación conjunta suelo y construcción por método de comparación o fórmula anterior como si estuviera sin edificar.

## **PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EN LAS PLUSVALÍAS DERIVADAS DEL PLANEAMIENTO EN CUMPLIMIENTO DEL ARTÍCULO 47 DE NUESTRO TEXTO CONSTITUCIONAL**

Nuestra Constitución establece como uno de los principios rectores de la política social y económica el que «la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos».



Dos son las formas de participación de la comunidad en las plusvalías derivadas del planeamiento:

- Mediante medidas de técnica urbanística que limitan el aprovechamiento urbanístico.
- A través de la aplicación de instrumentos de fiscalidad inmobiliaria.

Respecto de la participación de la comunidad en las plusvalías derivadas del planeamiento urbanístico, la vigente Ley de Suelo TR 2/08 las regula en su artículo 16, como deberes de la promoción, entre ellas la entrega de suelo correspondiente a un determinado porcentaje de aprovechamiento, con carácter general entre el 5% y el 15%, porcentaje que podrá reducirse o incrementarse de forma «proporcionada y motivada» hasta alcanzar un máximo del 20% en su caso.

La legislación urbanística atribuye pues a la propiedad de suelo la facultad o derecho subjetivo de adquirir un determinado porcentaje de la cuantía del aprovechamiento. Como contraprestación, de acuerdo con su función social y según lo establecido en la vigente legislación, la propiedad ha de realizar la urbanización y las cesiones de suelo gratuitas para viales, dotaciones, infraestructuras y equipamientos, así como las que sustenten el aprovechamiento que corresponde a la administración.

La vigente ley de suelo considera que la cuantía del aprovechamiento susceptible de cesión podrá variar en función del rendimiento de la actuación, aspecto que hasta ahora no se tenía en cuenta.

98

En cuanto a la participación en las plusvalías producidas por la acción urbanística de los entes públicos mediante la tributación puede considerarse que:

- Se produce fundamentalmente mediante impuestos que gravan la ganancia patrimonial.
- Es aplicable en todos los niveles territoriales.
- Para cuantificar su base se considera, con carácter general, el valor de mercado a efectos de cuya determinación pueden utilizarse datos catastrales. Excepcionalmente en el caso del Impuesto Incremento Valor Terrenos Naturaleza Urbana se considera un porcentaje sobre el valor catastral de suelo.

A efectos de la determinación de valores de mercado por la Administración Pública en procesos de comprobación de valor, la actual redacción del artículo 57 de la Ley General Tributaria 58/03 no solo admite la estimación por referencia a valores que figuren en registros fiscales, lo que en el caso de bienes inmuebles remite al catastro, sino también, tras la modificación introducida por la Ley 36/06, la utilización de coeficientes multiplicadores aplicables sobre los mismos.

## **CONCLUSIONES: INFLUENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA FORMACIÓN Y DETERMINACIÓN DEL VALOR DE SUELO**

La formación del valor suelo viene fundamentalmente determinada por:

- La regulación legal de la propiedad del mismo, manifestada en el aprovechamiento atribuido por el planeamiento, mediante medidas de técnica



urbanística como clasificación, calificación, edificabilidad y cesiones, que lo delimitan.

- Su localización, vinculada a parámetros objetivos como accesibilidad y centralidad, así como a otros más subjetivos, propios de la organización social de la propiedad inmobiliaria que la memoria colectiva asocia a un determinado valor de suelo.

La elaboración de la normativa urbanística de valoración, a través de la cual se pretende influir en el mercado inmobiliario y específicamente dar respuestas a las exigencias del artículo 47 de nuestra Constitución, corresponde a la Administración Pública del Estado.

Pero las reglas de determinación de valor no influyen en la formación del mismo. Es a la regulación legal de la propiedad del suelo manifestada en las decisiones de los instrumentos de planeamiento, junto a su localización, vinculada a una determinada estructura de la propiedad inmobiliaria, a quien corresponde la formación de su valor.

El valor del suelo, para una determinada localización, dependerá fundamentalmente de las determinaciones del planeamiento que delimitan el aprovechamiento y posibilitan su cuantificación.

Otra de las limitaciones al derecho propiedad, con influencia en la formación valor del suelo, viene constituida por la configuración de facultades del propietario en el desarrollo de la urbanización. El propietario no tiene actualmente, en nuestro sistema, la facultad exclusiva de promover la urbanización, sino el derecho a participar en la actividad urbanizadora de iniciativa privada. Esta facultad se otorga asimismo a la actividad empresarial en régimen de competencia.

99

La generación de expectativas vendrá influenciada por determinados aspectos, fundamentalmente:

- El rigor en la clasificación manifestado en la elaboración del planeamiento, la gestión de convenios y la utilización de reclasificaciones.
- La participación ciudadana, que ha de influir en las determinaciones del planeamiento y controlar su ejecución

Las sucesivas legislaciones urbanísticas, frecuentemente remitidas a parámetros fiscales, proporcionan normas para la determinación del valor a través de las que tratan de aplicar una determinada política de suelo.

Pero más allá de estas técnicas de valoración se debería tratar de actuar directamente sobre la formación del valor, mediante:

- La consideración de un planeamiento menos atributivo.
- El rigor en las clasificaciones de suelo.
- La participación ciudadana en la configuración y el desarrollo de la ciudad, mediante la implicación de los ciudadanos en el planeamiento y su ejecución.

En nuestro sistema, el derecho a la edificación no forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad inmobiliaria, sino que viene atribuido por el planeamiento, si bien sometido a diferentes grados y deberes. Un planeamiento menos atributivo



*105 años del Cuerpo de Arquitectos de la Hacienda Pública (1906-2011)*

que el actual, en el que el derecho al aprovechamiento no tuviera una vinculación tan directa con el mismo, podría reducir la influencia de las expectativas de rendimientos en la formación del valor.

El que la propiedad del suelo pueda atribuirse una renta «expectante» dependerá del grado de vinculación que el sistema otorgue al aprovechamiento previsible, con independencia de que la normativa urbanística de valoración admita o no su incorporación.

ARÁNZAZU ECHÁNOVE ECHÁNOVE

# Cataluña: de la Aduana de Barcelona a la Administración de Cornellà

## RESUMEN

Repaso del patrimonio arquitectónico ligado históricamente al Ministerio de Hacienda en Cataluña, desde la perspectiva actual de la Agencia Tributaria. El repaso de las actuaciones realizadas comienza con las habidas

en la Aduana de Barcelona del Paseo de Colón, proyectada y construida en el tránsito del siglo XIX al XX, y concluye con la Administración de Cornellà, levantada ya en este siglo.

## INTRODUCCIÓN HISTÓRICA

101

Desde la creación del Cuerpo, una de las funciones que han tenido encomendadas los arquitectos de Hacienda, ha sido la de la formación, renovación, gestión, conservación y mantenimiento del Patrimonio inmobiliario del Ministerio de Hacienda.

En el ámbito de la Administración periférica, esta vertiente del ejercicio profesional se ha desarrollado fundamentalmente en los edificios de las Aduanas, de las Delegaciones y de las Administraciones, que conforman el patrimonio afectado al Ministerio.

La implantación de las Administraciones, al igual que las Delegaciones Especiales, se llevó a cabo como consecuencia de la gran reforma tributaria de 1979, con la finalidad de establecer Órganos de la Administración Territorial de la Hacienda Pública con ámbitos de actuación inferiores y superiores al de la provincia, con el objetivo de poder dar mejor cumplimiento a los principios del nuevo marco tributario, y en la voluntad de acercamiento de la administración tributaria a los ciudadanos.

En desarrollo del Real Decreto 489/1979, de 20 de febrero, que determinaba la estructura de la Administración Territorial de la Hacienda Pública, la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 12 de agosto de 1985 reguló finalmente esta nueva estructura. El nuevo modelo de organización territorial exigía la búsqueda de inmuebles adecuados a la prestación del nuevo servicio y su posterior adaptación y acondicionamiento y todo ello debía llevarse a cabo en un exiguo periodo de tiempo y requería la participación activa de los arquitectos de Hacienda de las Delegaciones, que, a la sazón, eran los facultativos competentes al efecto.



Era necesario dotar del espacio físico adecuado al nuevo modelo de administración territorial que se implantaba. El régimen jurídico por el que los inmuebles se incorporaron al Patrimonio del Estado, no fue homogéneo en todo el territorio nacional, estando en la mayoría de los casos condicionado a las oportunidades y oferta inmobiliaria del lugar.

Como consecuencia de la creación de la Agencia Tributaria, por la Ley 31/1990 de 27 de diciembre, se adscribieron al Organismo recién creado los inmuebles necesarios para la aplicación efectiva del sistema tributario y aduanero, lo que se formalizó por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de 28 de febrero de 1992.

En Cataluña fueron 84 los inmuebles adscritos, aunque en el año 1994 la entrada en vigor del Acta del Mercado Único Europeo, determinó que gran parte de los inmuebles en donde se habían venido prestando servicios aduaneros, dejaran de ser total o parcialmente necesarios para la función que había motivado su adscripción a la Agencia, lo que significó su reversión al Patrimonio del Estado. En concreto, el hecho de que la frontera franco española pasase a ser interior, motivó que en Cataluña se desadscribieran todas las Aduanas terrestres con Francia excepto la de la Jonquera, que lo fue sólo de manera parcial, concentrándose en este inmueble todos los servicios de la Dependencia de Aduanas e Impuestos Especiales de Girona.

102

El tiempo transcurrido desde la implantación del nuevo modelo de administración territorial, así como la necesidad de adaptación de los edificios a las nuevas tecnologías y modelos a desarrollar desde la Agencia Tributaria, derivó en el año 1995 en una propuesta de racionalización de los inmuebles de la ciudad de Barcelona, para obtener un mayor y mejor aprovechamiento de los edificios y ofrecer un mejor servicio al ciudadano, con consiguientes beneficios derivados de las economías de escala; lo cual era de gran relevancia, en el ámbito de una Delegación en la que si bien ha tenido tradicionalmente la ventaja de la juventud de sus funcionarios y, en consecuencia, la facilidad en cuanto a la adopción de nuevos modelos, ha tenido igualmente el inconveniente de una gran rotación de personal, con la consiguiente necesidad de que los edificios dispusiesen de espacios con la flexibilidad suficiente para albergar estos flujos de funcionarios.

Llevar a cabo el Plan exigía disponer de unos locales adecuados en cuanto a superficie y que contasen con unas instalaciones modernas y funcionales, circunstancia que conducía, según los casos, a una reorganización de funciones y competencias, a una concentración de unidades y a una ordenación racional de las distintas Áreas y Dependencias en los diferentes inmuebles, con supresión de algunas Administraciones por agrupación o alteración de sus ámbitos o sustitución de los inmuebles que resultaban inadecuados a las nuevas necesidades.

Esta propuesta resultó concordante con la política que, en relación con los inmuebles del Estado, Acordó el Consejo de Ministros de 18 de octubre de 1996, para que se adoptasen *«medidas urgentes para mejorar el aprovechamiento del patrimonio inmobiliario del Estado y sus Organismos Públicos»*, cuyos objetivos, entre otros, se vieron reflejados en el *«Plan de Mejora del aprovechamiento inmobiliario del Estado»*, elaborado en 1996 a partir de la información recabada de todos los departamentos ministeriales.



Los proyectos que surgieron de este «Plan de modernización y de renovación de los inmuebles de Cataluña» estaban además encaminados a la adecuación y adaptación de los edificios a las nuevas normativas técnicas que en ese momento estaban en vigor, tales como las de medidas de accesibilidad o las relativas a instalaciones eléctricas, a instalaciones térmicas y de seguridad y protección; consideraban asimismo la incorporación de todas las instalaciones que exigía la implementación de nuevos sistemas y tecnologías, muy vinculados a la propia esencia de la nueva administración tributaria. Factores determinantes en los proyectos eran igualmente los relativos a la «identificación», no sólo en lo que se refiere a la incorporación de la nueva marca como señal de identidad corporativa, sino lo que ésta pretendía significar, en concreto resultaba muy importante que la nueva imagen corporativa trasladase una nueva imagen homogénea en el tratamiento espacial de los edificios y que ésta fuese formalmente unitaria, lo más amigable y transparente posible y que lo fuese de proximidad de una nueva administración tributaria al ciudadano.

De estas premisas resultaron proyectos en los que predominaron los espacios abiertos con una imagen unificada en el interior de los edificios, que sería complementada con señalización, mobiliario y colores identificativos. Este modelo espacial ofrecía además una versatilidad que permitiría la fácil y económica adaptación de los edificios a nuevas necesidades o modelos que la organización fuese desarrollando en el tiempo.

La materialización de este Plan, que exigía la adecuación y adaptación de un patrimonio heterogéneo, representó y sigue representando, una actividad desbordante para los arquitectos de Hacienda, que tenían encomendados los trabajos, tanto de redacción de los correspondientes proyectos como de dirección de las obras, al igual que una importante implicación de todas las Dependencias y la colaboración de todos los funcionarios. Sirva como ejemplo el hecho de que sólo en la ciudad de Barcelona, entre los años 1995 y 1997, se estaba actuando en una superficie de aproximadamente 35.000 m<sup>2</sup>, distribuida en varios edificios, estando más de 1.000 funcionarios afectados por las obras.

103

## LAS ADUANAS

Aunque, por razones arancelarias, la integración plena de España en la Unión Europea ha significado una transformación sustancial en los servicios aduaneros, la relevancia de sus funciones exige que éstos cuenten con los edificios y locales adecuados a los servicios a prestar, que si bien en parte siguen siendo los relativos al comercio internacional, su función fundamental ha pasado a ser la de gestión y supervisión económica y la de vigilancia y persecución de los tráfico ilícitos.

Como al principio señalábamos, prácticamente todas las Aduanas terrestres de la frontera franco-española desaparecieron como consecuencia de la entrada en vigor del Acta del Mercado Único Europeo, pero hoy en día siguen siendo 14 los locales y edificios en Cataluña que, con diferente régimen jurídico-patrimonial en función de la necesidad a satisfacer, siguen siendo imprescindibles para el ejercicio de la función aduanera; tal es el caso de todos los edificios y locales que deben albergar las Administraciones y Dependencias de la Aduana y recintos aduaneros.



Calcografía original que sirvió para la reproducción de uno de los 3 sellos de la colección «Aduanas» de Correos, emitida en 1976

De entre ellos, tanto por su carácter histórico como por la relevancia y contenido de las funciones que aloja, cabe destacar el de la «Aduana de Barcelona»; también denominada «Principal»; ya que, no en vano, son múltiples las imágenes de la ciudad en las que aparece el edificio como referente, o la utilización de que ha sido objeto en múltiples ocasiones.

## LA ADUANA DE BARCELONA

104

Conocer un edificio, es también conocer su historia, hacer un recorrido por ella, descubrir los avatares de su vida y todo aquello que haya conducido a ser hoy lo que es. Si eso es siempre importante, cobra especial relevancia cuando nos estamos refiriendo a un edificio emblemático que lleva en pie 108 años, a lo largo de los cuales, aunque con las correspondientes obras de conservación, reparación o renovación de instalaciones, ha tenido siempre idéntica función, que es aquella para la que fue proyectado.



Aduana de Barcelona (1896-1902)



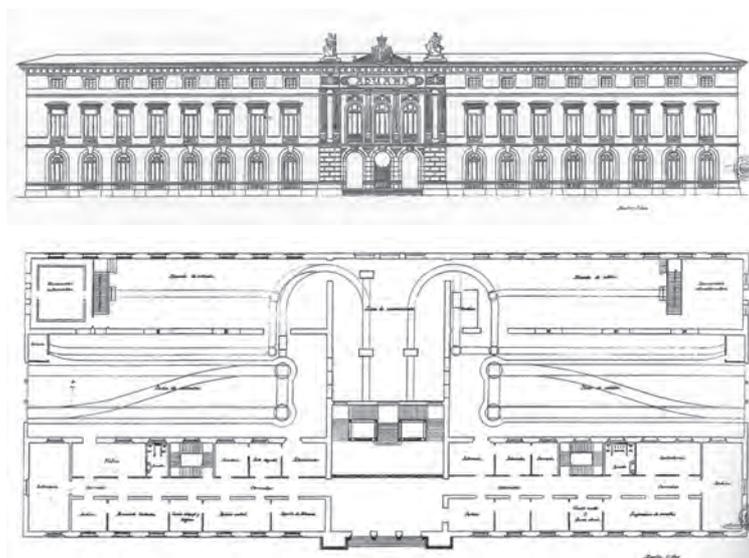
La necesidad de construcción del edificio de la «Nueva Aduana», surgió en las postrimerías del siglo XIX, como consecuencia de la necesidad de dotar a la ciudad de Barcelona del edificio que fuese capaz de albergar, en adecuadas condiciones, los servicios aduaneros, cuyas instalaciones se habían visto reducidas en el entonces edificio aduanero en la Plaza de Palacio —actual sede de la Delegación del Gobierno en Cataluña—; a la par que poder atender, con celeridad y eficaz funcionamiento operativo, la creciente actividad aduanera surgida como consecuencia de la explosión comercial e industrial —especialmente relevante en el sector textil—, de que había sido objeto la ciudad desde mediados del siglo.

Fue impulsor del proyecto D. Juan Navarro Reverter, a la sazón Director General de Aduanas y posterior Ministro de Hacienda, cuyo amigo, D. Manuel Girona Agrafel, Presidente por aquel entonces de la Cámara de Comercio de Barcelona, asumió la labor de materializarlo.

El emplazamiento se planteó en el marco de los proyectos de modificación y ampliación del puerto, a los que estaba íntimamente ligado. La ubicación definitiva, si bien inicialmente fue controvertida, finalmente quedó determinada en unos terrenos, que habían sido ganados al mar y que tenían por frente el fuerte militar de Atarazanas.

Así, pasó a incluirse en el «*Proyecto para la distribución de los edificios y establecimientos destinados a los servicios portuarios*», aprobado por Real Orden del Ministerio de Fomento, de 17 de julio de 1879, quedando definido el suelo a ocupar como un rectángulo de 107,00 m × 43,00 m.

El 6 de agosto de 1890, el Director General de Aduanas, encargaba a D. Enrique Saigner Villavecchia, ilustre Arquitecto de la época, y a D. Pedro García Faria, que además de Arquitecto era ingeniero, la redacción del proyecto para la construcción del nuevo edificio.



Alzado y planta del proyecto original (1895)



El proyecto, que había sido aprobado tal y como desde el inicio estaba concebido, sería de planta rectangular, constaría de varios cuerpos y tendría su acceso principal por el Paseo Colón.

Las dimensiones del cuerpo principal estaban fijadas en 107,00 m × 11,00 m.

Debía atender un programa de necesidades que conjugase una dotación de espacios administrativos suficientes para ofrecer un servicio ágil y eficaz, con las circulaciones y espacios de almacenamiento y de trasiego de mercancías necesarios, tanto en el interior del edificio como en su conexión en el exterior con las vías férreas y los caminos de circulación de carros.

Si controvertido fue el emplazamiento, también lo fue la financiación de las obras, determinándose finalmente que ésta se llevaría a cabo con los fondos procedentes de un arbitrio especial, que se establecía con la finalidad de sufragar los gastos de construcción de la nueva Aduana.

De esta manera, el 21 de noviembre de 1895, siendo Ministro de Hacienda D. Juan Navarro Reverter, la Reina Regente M.<sup>a</sup> Cristina, firmó el Real Decreto autorizando la construcción de la Aduana, regulando su financiación y estableciendo las bases sobre las que debía llevarse a cabo la ejecución del proyecto, previendo la constitución de una «Junta de Administración y Vigilancia», que se creaba al efecto, que tendría además la encomienda de la inspección de las obras, y cuyas normas de funcionamiento también determinaba el Decreto.

106

La subasta para la ejecución de las obras se celebró el 30 de diciembre de 1895, resultando adjudicataria la Sociedad Catalana General de Crédito, por un importe de 1.518.000,00 pta (9.123,36 €); lo que supuso una baja de adjudicación de un 12%.

Se designó a los arquitectos D. Enrique Saigner Villavecchia y a D. Pedro García Faria, que habían sido los redactores del proyecto, para la asunción mancomunada de la Dirección Facultativa de la obra.

En presencia de las más relevantes autoridades locales, el 5 de enero de 1896 el Ministro de Hacienda puso la primera piedra. Se colocó en el muro occidental de lo que sería la sala de reconocimientos, a 25 m de la fachada principal, haciéndose en ella un hueco en el que fue introducido un tubo de cristal conteniendo el Acta del acto.

El 17 de febrero del mismo año se firmó el contrato de construcción con la Sociedad General de Crédito, dando comienzo las obras el 16 de marzo y fijándose un plazo de ejecución de 3 años.

Dificultades diversas surgieron a lo largo de la ejecución de la obra, entre otras, las resultantes de las modificaciones de que fue objeto el proyecto, por insuficiencia de espacio o variaciones respecto de la distribución inicialmente prevista. De todas ellas fue su principal exponente el de la necesidad de construcción de un cuerpo central y de una nave paralela al cuerpo principal, que sirviesen como almacenamiento de mercancías, lo que obligó a desplazar la caja de la escalera principal que el proyecto original preveía en el eje transversal del edificio, al ala noroeste rompiendo con ello la regularidad y simetría de la planta.

Las dificultades surgidas devinieron en sucesivas ampliaciones en el plazo de ejecución de la obra y en las consiguientes desviaciones presupuestarias.



Finalmente, las obras concluyeron en el año 1902, quedando inauguradas oficialmente las nuevas instalaciones el 1 de julio, según reza en la lápida conmemorativa situada en el vestíbulo principal. «REINANDO D. ALFONSO XIII SE CONSTRUYÓ ESTE EDIFICIO PARA LA ADUANA, CON EL ARBITRIO ESPECIAL ACEPTADO VOLUNTARIAMENTE POR EL COMERCIO DE BARCELONA SOBRE LAS MERCANCÍAS IMPORTADAS POR ESTE PUERTO, SE INAUGURÓ PARA EL SERVICIO PÚBLICO EN 1º DE JULIO DE 1902».

El coste total fue de 1.888.172,64 pta (11.348,15 €), de las cuales, 45.536,88 pta correspondían a intereses de demora y 7.808,19 pta a los honorarios facultativos.

La insuficiencia de espacio no quedó totalmente paliada durante la ejecución de las obras, como lo refleja el que de entre las finalidades de la «Junta Mixta de Urbanización y Acuartelamiento de Barcelona», creada por el Real Decreto de 15 de marzo de 1927, estaba la de «ampliar la actual Aduana con edificios provistos de grúas y vías férreas y otras mejoras que, garantizando la seguridad de las mercancías, permitan la supresión de vigilantes, lonas y demás gabelas que lo reducido de la Aduana actual impone al Comercio y a la Industria», lo que se materializó, además de en las referidas instalaciones para el trasiego de mercancías, en la cubrición de los 2 patios laterales para su utilización como naves de almacenamiento, tal y como en la actualidad las conocemos.

Interesantes son las obras de refuerzo de muros y bóvedas de parte del sótano del edificio, que ocupa exclusivamente la nave principal, para su utilización como refugio antiaéreo en la época de la guerra.

Haciendo un recorrido por las obras llevadas a cabo desde la construcción del edificio, además de la anteriormente reseñada cubrición de los patios laterales, la primera gran obra, de la que se tiene constancia, fue la resultante del proyecto de 30 de junio de 1940 de «Reparación de desperfectos originados por la pasada guerra y obras necesarias para la mejor habilitación de la Aduana de Barcelona», con un presupuesto de 2.795.334 pta (16.800,30 €), cuyo redactor y director de la obra, D. Enrique Babot Frayse, fue el primer Arquitecto de Hacienda de cuya intervención en el edificio se tiene constancia.



Proyecto redactado en 1940 por D. Enrique Babot Frayse, Arquitecto de Hacienda



El proyecto tuvo por objeto la reparación de los daños que, como consecuencia de los bombardeos del Puerto de Barcelona, había sufrido el edificio, fundamental y prácticamente en la totalidad de sus cubiertas —la robustez de sus muros los habían mantenido íntegramente en pie—, así como la reubicación de servicios y áreas para el mejor funcionamiento y la dotación a todas las oficinas de determinadas instalaciones, como la de calefacción.

Una vez más, en los años 70, el edificio necesitó ser ampliado, lo que motivó, entre otros, la redistribución de espacios y la habilitación para oficinas de casi la totalidad de la nave central, con la ejecución de sendos forjados intermedios, que permitiesen duplicar la capacidad de esta nave y la utilización como oficinas de las 3 plantas superiores. Al uso de la mayoría de las intervenciones de este tipo que en la época se hacían en los edificios, éstas, que se llevaron a cabo en 1971, tampoco fueron muy afortunadas. Su importe total fue de 6.844.177 pta (41.134,33 €).

Pero éstas no fueron las últimas obras de ampliación; fue en 1990 cuando la necesidad de dotar de instalaciones adecuadas a la Administración de la Aduana Marítima, así como la de ampliar en superficie suficiente algunos de los servicios, derivó en la ejecución de una planta intermedia completa en la nave paralela al edificio principal, ya que ésta contaba con altura suficiente y hasta esa fecha había tenido como uso y destino exclusivo el de archivos y almacenes. Su importe total fue de 273.310.433 pta (1.642.628,78 €).

108

Éstas fueron las últimas obras de ampliación de la superficie del edificio, que han materializado los actuales 12.821,00 m<sup>2</sup> construidos, de los cuales, 1.334,00 m<sup>2</sup> corresponden al sótano de la nave principal.

Una característica que identifica al edificio es la sillería que conforma la casi totalidad de sus fachadas y que, según hemos señalado, permaneció en pie a pesar de los bombardeos del Puerto de Barcelona durante la guerra, aunque en algunos de los sillares aún permanecen las huellas de los impactos. Es una piedra arenisca de la ya agotada cantera de la cercana montaña de Montjuïc, propensa a retener manchas de óxidos originadas por la acción del agua, humos ácidos y meteorización. Así, por su



Vista aérea del edificio (2010)



Imágenes de la reparación de los leones alados (1977)

naturaleza, características y singularidad, como parte de las obras de mantenimiento conservación y reparación de que ha sido objeto el edificio, no hay que olvidar las relativas a la fachada y elementos ornamentales de la cubierta, siendo especialmente reseñables las de consolidación y refuerzo de los leones alados y otros elementos ornamentales de la cubierta llevadas a cabo en 1977, a las que cabría añadir otras de restauración, consolidación y limpieza de fachada, como las que, por un importe de 24.988.960 pta (150.186,67 €), se realizaron en 1984, las de limpieza general de la fachada llevada a cabo en 1992 para eliminar la suciedad derivada de las obras del cinturón litoral y dejar el edificio en las mejores condiciones en una ciudad que se preparaba para unos Juegos Olímpicos y las últimas que, con la misma finalidad de limpieza y consolidación, se ejecutaron en el año 1999 por un importe 32.301.677 pta (194.136,99 €).

En el año 1994, siendo ya un hecho el nuevo marco aduanero derivado de la entrada en vigor del Acta del Mercado Único Europeo y estando los servicios aduaneros plenamente integrados en la Agencia Tributaria, se inició la redacción de un plan director para el edificio de la Aduana, que permitiese la renovación integral de sus instalaciones y la adecuación completa del edificio a las necesidades surgidas de la nueva situación; las obras se desarrollarían por fases, 4 en total, afectando cada una de ellas a zonas completas del edificio.

Las obras, además de la sustitución completa de todas las instalaciones de electricidad, climatización, seguridad y protección, comunicaciones, ascensores, fontanería, saneamiento, aseos..., y adecuación de éstas a la normativa, tuvieron como objeto la recuperación de los espacios y volúmenes originales, eliminando la mayoría de las particiones que se habían ido realizando en el transcurso de los años, y adaptando el edificio a los estándares que se habían previsto para los inmuebles de la Agencia,



*105 años del Cuerpo de Arquitectos de la Hacienda Pública (1906-2011)*

pero sin perder el carácter singular del edificio en el que se intervenía. Se incluyeron actuaciones relativas a garantizar una adecuada eficiencia energética, como las que representaron las de sustitución de las carpinterías exteriores, así como las de adaptación a la normativa de accesibilidad.

Las obras se llevaron a cabo en cuatro fases, entre los años 1996 y 1999, periodo durante el cual el edificio mantuvo su funcionamiento íntegro, siendo su importe total de 359.359.274 pta (2.159.792,73 €), pudiendo afirmarse que 100 años después de su inauguración, el edificio satisfacía plenamente y en las condiciones más favorables la función aduanera para la que había sido proyectado.

La última obra de que fue objeto, se realizó en el año 2004 y su finalidad fue la de la transformación de los locales que, como archivos y almacenes, ocupaban la totalidad de la planta baja de la nave paralela a la principal, en oficinas para su ocupación como Administración de la Agencia de Colom, habida cuenta de que la nueva organización de la Aduana ya no exigía el contar con unos almacenes de esas dimensiones y de que el plan de reorganización optimización y redistribución de las Administraciones de Barcelona aconsejaba este emplazamiento para la de Colom. El importe de estas obras fue de 87.618.633 pta (526.598,59 €).

No hay que olvidar tampoco, que, además de todas estas intervenciones que por su relevancia se han descrito, a lo largo de los 108 años de vida del edificio se han llevado a cabo numerosas actuaciones dirigidas a su conservación, mantenimiento y reparación, que aunque de menor entidad, han sido consecuencia de diversas reorganizaciones y redistribuciones de los espacios interiores, derivados de las necesidades de ocupación que han ido teniendo los distintos servicios a prestar.

110





Pero el edificio sigue vivo y ello exige una atención y cuidado permanente; así, aunque en la actualidad está totalmente adaptado, en lo que a la normativa en materia de accesibilidad establece, tanto sus circulaciones y recorridos interiores y ascensor, como en la dotación de aseos y acceso desde la calle por uno de sus laterales, un edificio de esta naturaleza, debe ser objeto de una adaptación plena, lo que pasa por la accesibilidad por la entrada principal. Así, el último y más reciente proyecto es el que prevé la adaptación del acceso principal para salvar los 47 cm existentes actualmente desde la cota de la acera, teniendo en cuenta que se trata de un edificio que como todos los edificios históricos con usos representativos o institucionales, se asienta sobre una tribuna. Salvar este desnivel obliga a la ejecución de una rampa en la acera del Paseo de Josep Carner, lo que exige la correspondiente autorización municipal, cuyo otorgamiento está pendiente, al tratarse de una intervención en el dominio público, además de vinculada a un edificio objeto de protección.

## LA DELEGACIÓN ESPECIAL

Como consecuencia de la obsolescencia e inadecuación para el cumplimiento de sus fines, en el año 1984 se trasladó la sede de la Delegación de Hacienda en Barcelona desde el viejo edificio de la Vía Laietana a un nuevo edificio en el corazón del Ensanche de la ciudad.

El edificio, construido en 1969, fue adquirido por el Ministerio de Hacienda en 1981; teniendo en cuenta que el destino inicial que consideraba el proyecto no era el de oficinas de uso público, fue necesario realizar las adaptaciones necesarias al nuevo destino.

Se trata de un edificio de oficinas con un marcado carácter funcional, que en el momento de su construcción representó un hito para la ciudad y sirvió como referencia a los edificios de oficinas que se construían en la época. Tiene una superficie total construida sobre rasante de 24.865 m<sup>2</sup> distribuida en 9 plantas y 7.430 m<sup>2</sup> en sótanos.

La permanente necesidad de adaptación, tanto de las instalaciones a las nuevas tecnologías como de los servicios a la demanda, así como el tiempo transcurrido desde su ocupación, hizo que en el año 1995 se plantease la necesidad de su renovación integral; desde dicho año, se han ido remodelando íntegramente todas las plantas. La intervención llevada a cabo en todas las plantas del edificio y su adaptación a las necesidades de la Agencia, lo ha sido tanto en cuanto a sus espacios como a su instalaciones, unificando la imagen y la organización espacial a la de la Agencia Tributaria.

Todos los proyectos al igual que las direcciones de obra han sido desarrollados por los arquitectos de Hacienda.

El edificio es en la actualidad sede de la Delegación Especial de la Agencia Tributaria en Cataluña, de la Delegación de Barcelona, de la Administración de Letamendi y de uno de los dos Centros de Entrada de Datos con los que cuenta la Agencia Tributaria en España.



## LA DELEGACIÓN DE TARRAGONA

La Delegación de Tarragona se encuentra situada en un edificio construido en 1955, cuyas características responden a la arquitectura propia de los edificios públicos de la época. Situado en la Rambla Nova, en pleno centro de la ciudad, constituye uno de los edificios más representativos de la misma.

Los cambios en la estructura y organización y la necesidad de su adaptación a las nuevas necesidades que han ido surgiendo en sus 55 años de vida han conducido a una intervención permanente en el edificio.

En el año 1997, para dar respuesta a la creciente demanda de incremento de la superficie útil de oficinas, considerando que el edificio no tenía agotada la edificabilidad que en ese momento le otorgaba el planeamiento, se redactó un proyecto de ampliación y adaptación del inmueble para dar cumplimiento a la normativa de accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas; las obras concluyeron en el año 2000. En la actualidad el edificio cuenta con una superficie total construida de 6.174 m<sup>2</sup> distribuida en 4 plantas sobre rasante y 1 bajo rasante.

Es el único edificio de Cataluña cuya ocupación es en régimen compartido entre las Delegaciones de la Agencia y de Economía y Hacienda

## LA DELEGACIÓN DE LLEIDA

112

El edificio de la Delegación de Lleida responde a un proyecto redactado en 1970, con una arquitectura acorde con la de edificios de oficinas de la época; se levanta sobre un solar exento y prácticamente cuadrado en la Plaza de Cervantes, en el centro de la ciudad.

Su superficie es de 9.770 m<sup>2</sup> distribuidos en sótano, semisótano, planta baja y 7 plantas altas; cuenta con un amplio patio de operaciones tanto en planta baja como en la primera, que ocupan la totalidad del solar y albergan las Dependencias que requieren una atención al público, desarrollándose el resto de las plantas en una pastilla rectangular de menor superficie.

En el año 2006 la Delegación de Economía y Hacienda trasladó todas sus Dependencias al edificio que había sido sede del Banco de España.

Desde su construcción, el edificio ha sido objeto de obras diversas para poder atender a las necesidades devenidas en el transcurso del tiempo; siendo de entre ellas las más significativas las de renovación integral de todas sus instalaciones de electricidad, climatización, comunicaciones... , y las encaminadas a implementar un modelo espacial abierto como en el resto de las oficinas de atención al ciudadano de la Agencia Tributaria.

## LA DELEGACIÓN DE GIRONA

El edificio fue construido en 1959, según proyecto adjudicado por concurso a D. Carlos Sobrini Marín en 1958. Su ocupación por la Delegación de Hacienda se realizó en 1960.



Se trata de un edificio singular exento, con fachada de piedra de Girona, en cuya parte superior del frente de la fachada por la que tiene su acceso, cuenta con tres bajorrelieves, obra de Francisco Torres Monsó, que representan alegorías al trabajo industrial, agrícola y pesquero, los sectores más significativos de la provincia en el momento de su realización.

La última revisión del Plan General de Ordenación Urbana, lo incluyó en el catálogo de edificios protegidos.

Situado en el centro de la ciudad, tiene una superficie total construida de 4.818 m<sup>2</sup>, distribuida en 5 plantas sobre rasante y un sótano. Es de destacar la unidad arquitectónica del edificio, que queda reflejada incluso en el diseño de todo el mobiliario interior, como parte de la obra.

Hasta el año 2010 el edificio ha albergado las oficinas de las Delegaciones de Economía y Hacienda y de la Agencia Tributaria de Girona; estando en fase de redacción el proyecto que adaptará sus instalaciones y dará cabida a las unidades de la Delegación de Economía y Hacienda en Girona.

Este mismo año, la Delegación de la Agencia ha trasladado su sede a un edificio de nueva planta, que ha sido construido sobre un solar patrimonial del Estado. Se trata de un moderno edificio de oficinas en el que se han reunido todas las Dependencias de la Agencia que no tenían cabida en el que se había estado ocupando hasta esa fecha.

El nuevo edificio está construido sobre un solar rectangular de 2.204 m<sup>2</sup> de superficie, que fue adscrito a la Agencia en el año 2001. El solar reunía las condiciones físicas y de capacidad edificatoria para la construcción de una nueva sede de la Delegación, permitiendo la unificación de todas sus Dependencias, aunque requería que el Ayuntamiento de Girona aprobase la correspondiente modificación puntual del PGOM para asignarle la calificación de equipamiento comunitario y otorgarle la edificabilidad necesaria para la construcción del edificio con la superficie adecuada y suficiente.

113



La nueva Delegación de Girona (2006-2009)



Se trata de un volumen exento de forma paralelepédica, con un sencillo esquema de distribución a partir de un eje central vertical de comunicaciones y otro longitudinal que, repitiéndose en todas las plantas, sirve para distribuirlos. El eje vertical tiene su reflejo en la fachada posterior en donde se manifiesta con rotundidad al exterior la escalera principal que vertebra el edificio.

Sus 4 plantas sobre rasante, con una superficie total construida de 7.846,38 m<sup>2</sup>, albergan las oficinas, adaptándose a los criterios funcionales y espaciales de la Agencia y atendiendo el emplazamiento de las Dependencias a los flujos de público. En las 2 plantas bajo rasante, cuya superficie total construida es de 4.201,62 m<sup>2</sup>, se ubican los archivos, almacenes, locales de instalaciones y garaje.

Las obras fueron adjudicadas por subasta y dieron comienzo el 29 de noviembre de 2004, pero problemas de incumplimiento del contrato de la empresa constructora, devinieron en una resolución de éste, lo que hizo necesaria una nueva licitación y adjudicación, en virtud de la cual las obras se reanudaron el 14 de marzo de 2007, siendo recibidas finalmente en el año 2009 y habiendo representado una inversión total por todos los conceptos, incluyendo los de las revisiones de precios, de 12.750.363,14 €.

## OTROS EDIFICIOS SINGULARES

114

Además de los señalados, existen otra serie de inmuebles cuya singularidad estriba en cubrir necesidades complementarias a las de los anteriores, ése es el caso de los destinados únicamente a archivos o almacenes, cuya función es la de la concentración de estos usos, en la voluntad de ubicarlos en edificios exclusivos, fuera del centro de la ciudad, tanto por las cada vez mayores exigencias de la normativa para que estos usos se desarrollen en locales bajo rasante en régimen compartido con los administrativos, como por la conveniencia, por razones de eficacia y rentabilidad, de reservar los inmuebles en los centros urbanos para los servicios administrativos y de atención al ciudadano.

Ahora bien, además de los anteriores cabe referenciar como edificio singular, el que alberga, en la ciudad de Barcelona, las Dependencias que no tienen cabida en el edificio que es sede de la Delegación Especial.

## LOS «ALMACENES COMPLEMENTARIOS DE LA ADUANA»

El edificio fue construido a principios de los años 30, siendo su destino inicial el de almacén de lana, cuestión relevante dada la importancia, señalada con anterioridad, de la industria textil en Barcelona.

En 1983 se afectó al Ministerio de Transportes y Comunicaciones la parte que actualmente ocupa la estación clasificadora de Correos, quedando el resto de la superficie afectada al Ministerio de Economía y Hacienda para Almacenes Complementarios de la Aduana y Unidad de Documentación Fiscal.



El carácter industrial del edificio, que originariamente disponía de dos plantas con una altura libre de 7 m cada una, permitió que en el año 1990 y ante la creciente necesidad de dotar a la administración tributaria de una mayor superficie para el cumplimiento de sus fines, se plantease la utilización del inmueble para uso administrativo, mediante la ejecución de dos plantas intermedias; lo que permitiría disponer de una superficie de 16.949 m<sup>2</sup> de oficinas.

En el año 1992, finalizada la primera fase de ejecución de las obras, se iniciaron las de reubicación en el inmueble de diferentes Dependencias de la Agencia, que se desarrollaron entre los años 1993 y 1996. En la actualidad el edificio está ocupado, por la sede de Barcelona de la Dependencia de Inspección de Cataluña, por la Dependencia Regional de Informática y por el Laboratorio de la Aduana.

## LA RENOVACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES DE LA AGENCIA

Como hemos ido señalando, parte de la política de modernización de la Agencia Tributaria es la de la renovación de sus instalaciones para adaptarlas a las necesidades de la Organización, con el objetivo de poder ofrecer un mejor servicio al ciudadano, lo que obliga a disponer de unos locales con superficie suficiente e instalaciones modernas y funcionales.

En particular, en la Administración periférica y, en concreto, en lo que respecta a los edificios y locales que ocupan las Administraciones de la Agencia, desde hace años se lleva trabajando en su reorganización, siendo uno de los objetivos el que se ubiquen en edificios de uso exclusivo con instalaciones y superficie necesaria para dar servicio a los ciudadanos de su ámbito territorial y cabida a las Unidades que correspondan a su dimensión, lo que requiere la sustitución de algunos de los inmuebles que, por diversas circunstancias, no reúnen las condiciones suficientes.

Estableciendo un orden de prioridades en cuanto a los inmuebles a sustituir, han prevalecido las Administraciones que presentan inadecuación funcional, superficie insuficiente, ocupan edificios compartidos y son locales arrendados

Considerando que cuando se crearon y establecieron las Administraciones, por circunstancias de oportunidad del momento, la provincia de Barcelona se encontraba entre las que contaban con un mayor número de locales arrendados, las Delegaciones de la Agencia de Cataluña y de Barcelona, sensibles a la situación, además de poder llevar a cabo lo considerado en Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas en relación a la sustitución y eliminación de arrendamientos, llevan trabajando desde hace varios años para dar una solución.

Por otra parte, el tiempo transcurrido desde que se crearon las Administraciones ha motivado que las funciones encomendadas en la actualidad difieran de las que lo fueron en el momento de su creación, y, mientras en los años 80 contaban con unidades de todas las áreas funcionales, en la actualidad se han reducido algunas de éstas, incrementándose y ciñéndose casi en exclusividad a las que exigen una mayor proximidad al ciudadano.



Teniendo en cuenta estas circunstancias, además de la ya mencionada política de sustitución de inmuebles, en ocasiones, los Ayuntamientos también han colaborado con la Agencia Tributaria, con la finalidad de dar el mejor servicio a los ciudadanos de su territorio; así, al amparo de lo que al respecto prevé el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, lo han hecho facilitando, en régimen de cesión, solares o inmuebles con calificaciones para usos dotacionales o de equipamientos, en donde la Agencia construye los edificios exclusivos para albergar sus oficinas territoriales; habida cuenta, además, del efecto de dinamización de la zona que produce la implantación de un edificio administrativo relevante.

En Cataluña, en la actualidad son 32 los inmuebles que albergan Administraciones, de ellas 24 están en la provincia de Barcelona —8 distribuidas en la propia ciudad—, 3 en la de Girona, 2 en la de Lleida, y 2 en la de Tarragona, aunque no todas ellas ocupan edificios con uso exclusivo de Administración de la Agencia.

También su régimen jurídico-patrimonial es diferente, radicando algunas de ellas en inmuebles arrendados y otras en inmuebles patrimoniales del Estado adscritos a la Agencia.

116

Desde el año 1997, de esta renovación y adaptación a las nuevas necesidades de la Organización, han sido claros exponentes las nuevas sedes, en edificios de nueva planta, de las Administraciones de Horta, Sant Feliu de Llobregat, o Vilafranca del Penedès; la de Sabadell, también en un edificio exclusivo de nueva planta, resultante de un Convenio de colaboración entre el Ayuntamiento y la Agencia, o las de Berga y Granollers, que aún manteniendo un régimen de arrendamiento, han sido trasladadas a otros inmuebles nuevos o renovados, en condiciones más favorables y totalmente adecuadas a sus necesidades; así como aquellas cuya implantación ha sido consecuencia directa de su nueva creación, como en el año 2008 las de Tàrraga o la Seu d'Urgell, o las que han renovado íntegramente sus instalaciones, como las de Sants, Letamendi —en el edificio sede de la Delegación Especial—, y Colom —en el edificio de la Aduana—. Como parte de esta política inmobiliaria, cabría añadir la adquisición, por parte de la Agencia, de que ha sido objeto la Administración de Igualada, que fue adquirida en noviembre de 2009, en unas condiciones económicas muy ventajosas, por ejercicio del derecho de retracto, del edificio que, en régimen de exclusividad, hasta entonces ocupaba en régimen de arrendamiento.

También es importante hacer referencia a otras actuaciones de conservación y mantenimiento, que si no tan relevantes como las anteriores, han tenido como objetivo el de la redistribución de espacios, adaptación a normativa técnica y de accesibilidad o implementación de instalaciones, en el resto de los edificios o locales ocupados por Administraciones.

No obstante, el último y más reciente exponente de esta política de renovación de Administraciones lo constituye la Administración de Cornellà de Llobregat.

## LA ADMINISTRACIÓN DE CORNELLÀ

En la voluntad de dar respuesta a las necesidades y solucionar la situación en la que se encontraba la Administración, como parte de la política inmobiliaria de la Agencia



y de acuerdo con el espíritu de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas en relación a la sustitución y eliminación de arrendamientos, el Ayuntamiento de Cornellà de Llobregat y la Agencia Tributaria se plantearon como forma conjunta de resolver la situación en la que se encontraba la Administración de esta localidad, que da servicio a más de 400.000 ciudadanos, la de la construcción, por parte de la Agencia, de un nuevo edificio en un solar patrimonial del Ayuntamiento, que podía ser objeto de cesión, al amparo de lo que al respecto prevé el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales. Se trataba de un solar del que el Ayuntamiento disponía como resultado de la ejecución del planeamiento del sector Alps, cuya calificación, según el Plan General Metropolitano era de equipamiento técnico-administrativo de ámbito supramunicipal y que su emplazamiento y edificabilidad lo hacían idóneo para que la Agencia Tributaria construyera su nueva sede en la localidad.

En la sesión del Pleno municipal celebrada el 24 de febrero de 2000, la corporación acordó la cesión a la Agencia del referido solar. Tras la instrucción del correspondiente expediente, la cesión se formalizó en Escritura Pública el 26 de febrero de 2003.

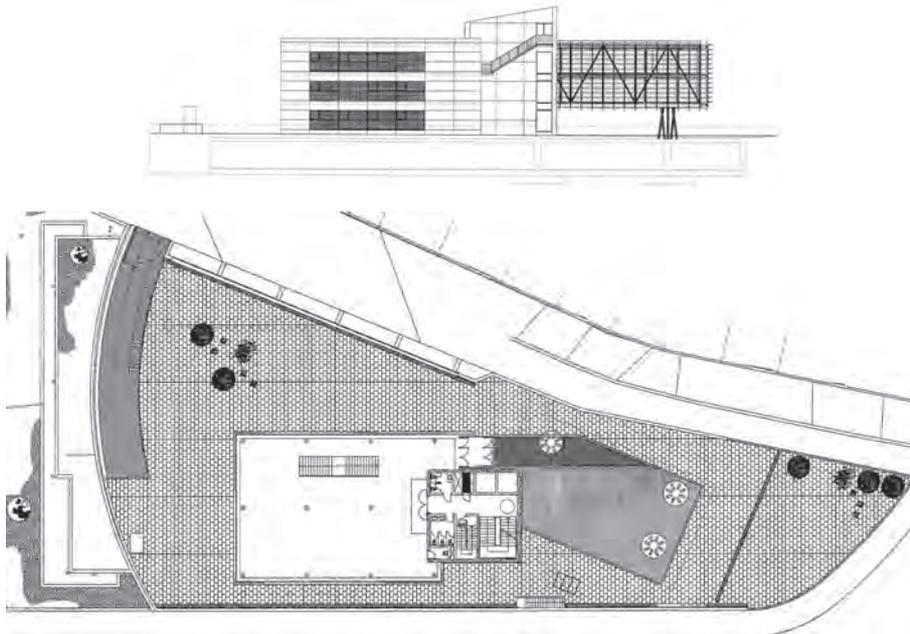
El solar de 1.850,00 m<sup>2</sup>, se encuentra en el centro de la ciudad, en la confluencia de la Av. Alps con la Ctra. de Esplugues y la calle Vicenç Llivina, muy próximo a la sede de los principales Organismos Públicos y cuenta con excelentes accesos y comunicaciones mediante transporte público.

A partir de la formalización de la cesión, los arquitectos de Hacienda destinados en la Agencia comenzaron a trabajar en un proyecto que conjugase las previsiones del planeamiento con la voluntad municipal de enterrar en un futuro, tanto la Av. Alps que circundaba al solar, como la vía del ferrocarril próxima a éste, con la finalidad de crear una gran plaza pública como espacio cívico de la ciudad; partiendo de esta premisa, se planteó un anteproyecto de edificio que permitiese cumplir dichas previsiones en las mejores condiciones, lo que exigía, entre otros, el acceso rodado al garaje por la calle Vicenç Llivina y una variación de la morfología y volumetría del edificio considerado en el planeamiento, manteniendo todos los parámetros urbanísticos previstos inicialmente.

A la vista de la propuesta de edificio realizada por la Agencia, en la que se aunaban tanto el mantenimiento de las condiciones de la edificación —edificabilidad, separación a linderos, número de plantas y altura y una ocupación en planta de exclusivamente 436,61 m<sup>2</sup>—, como las previsiones de futuro del sector, el Ayuntamiento valoró la conveniencia de promover y redactar un Plan Especial de alineaciones de la edificación del solar, que recogiese y precisase las consideradas en el anteproyecto de la Agencia.

El 1 de marzo de 2006, la Junta de Gobierno del Ayuntamiento aprobó inicialmente el «Plan Especial de alineaciones de la edificación» del referido solar, e inició la tramitación administrativa para su aprobación definitiva.

El edificio proyectado cuenta con una superficie total construida de 3.503,91 m<sup>2</sup>, distribuida en 3 plantas sobre rasante destinadas íntegramente a oficinas y una planta semisótano destinada a oficinas, y a archivos, almacenes y garaje en las zonas en las que adolece de iluminación natural.



Alzado Av. Alps y Planta baja

118

El edificio se articula en tres volúmenes, uno de ellos alineado a la calle Vicenç Llivina y los otros dos, girados, abriéndose a la plaza prevista por el planeamiento.

El volumen que conserva la alineación con la calle, adquiere un lenguaje formal de transparencia al carecer de planta baja, configurando de esta forma el porche a través del que se accede a la plaza y reforzando su carácter de volumen ligero y transparente con fachadas totalmente acristaladas en las dos plantas superiores.



Detalles del volumen acristalado



El volumen central, presenta un aspecto macizo motivado tanto por su función estructural resistente, de apoyo al volumen transparente, como por alojar los elementos rígidos del programa, tales como las comunicaciones verticales, el patio de instalaciones y los aseos. Actúa de bisagra de los otros dos que albergarán el programa de necesidades de las oficinas. El tercer volumen, con el que se agota la edificabilidad del solar, completa la superficie de oficinas de la Administración.

La planta situada bajo la cota del espacio de uso público aloja, en la zona que queda enterrada debido a la pendiente del terreno, los usos de garaje, muelle de carga, archivos y cuartos de instalaciones y oficinas en la zona que, gracias al desnivel del terreno puede disponer de luz natural.

La entrada al edificio está situada en la zona central de la edificación y dirigida hacia donde se producirá el mayor flujo de público desde la ciudad que, de esta manera, accederá directamente desde la plaza al patio de operaciones de planta baja y a la gran escalera de acceso a la planta situada bajo la plaza. Las dimensiones, disposición y características de dicha escalera permiten crear el vínculo funcional, espacial y visual de ambas plantas, que son las de mayor afluencia de público, manteniéndose el esquema de flujos en el desarrollo vertical del edificio, que se conforma a partir del eje que, actuando como rótula, se materializa en el volumen central.

El edificio aúna la voluntad de versatilidad de los espacios en las Administraciones, con la de proximidad y transparencia, presentándose a la ciudad como parte de un espacio cívico, con una planta baja que, con su ocupación parcial de acuerdo con lo previsto en el planeamiento, consigue su integración en el gran espacio público; abriéndose al ciudadano, desde su lenguaje formal, como una Administración transparente, próxima, accesible y moderna.

Está proyectado desde la sensibilidad ambiental existente tanto en la Agencia Tributaria como en el Ayuntamiento de Cornellà, en relación con la producción energética y el ahorro en los consumos, disponiendo para ello de placas fotovoltaicas para la producción de energía, buscando el máximo aprovechamiento posible de los recursos naturales y estableciendo elementos adecuados de protección frente a la radiación solar.



Acceso al edificio



Las obras fueron adjudicadas por subasta el 16 de noviembre de 2006, pero éstas no llegaron a comenzar, incumpliendo la empresa adjudicataria el contrato de obras que había firmado y provocando su resolución, lo que devino en una nueva adjudicación, al amparo de lo que al respecto preveía la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, suscribiéndose un nuevo contrato con otra empresa el 9 de abril de 2008.

Finalmente las obras dieron comienzo el 27 de mayo del mismo año, concluyéndose el 18 de diciembre de 2009 y siendo recibidas en enero de 2010.

La inversión total ha sido de 4.144.822,59 €, una vez efectuada la medición final, practicada la liquidación y llevadas a efecto las revisiones de precios legalmente previstas.

La construcción se ha llevado a cabo tal y como preveía el proyecto, sin variación económica respecto del importe por el que fue adjudicada, salvo la resultante de un incremento, de aproximadamente un 9%, consecuencia de las variaciones en la medición final de la obra realmente ejecutada y el de la aplicación de las revisiones de precios de materiales y mano de obra de la construcción, que establece la vigente legislación.

Pero la actividad inmobiliaria en materia de renovación de las Administraciones continúa, pues sus tiempos de desarrollo son largos; así, ya está en marcha la sustitución de los actuales locales que, en régimen de arrendamiento e inadecuadas condiciones, ocupa la Administración de Vilanova i la Geltrú, por un edificio moderno, de nueva planta, cuyas obras están actualmente paralizadas por problemas técnicos surgidos en su cimentación; se ha redactado un proyecto para la Administración de Sant Cugat del Vallès; está en marcha el estudio para la sustitución de las Administraciones de Mataró y Tàrraga en inmuebles patrimoniales de los respectivos Ayuntamientos y están analizándose alternativas para buscar la mejor solución de sustitución de las Administraciones urbanas de Barcelona de Pedralbes-Sarrià y de Gracia que ocupan locales inadecuados funcionalmente en edificios arrendados.

120



Administración de Cornellà (2008-2010)



La Administración Tributaria es viva, como lo ha de ser la capacidad de adaptación de sus edificios y, así, se ha descrito el de la Administración de Cornellà como el más reciente, pero ya no será el último cuando estas líneas vean la luz, puesto que en enero de 2011, la sede en Barcelona de la Delegación Central de Grandes Contribuyentes habrá cambiado de emplazamiento, desde un edificio que ya no daba respuesta a sus necesidades, a un moderno edificio que está siendo objeto de obras de adaptación para albergar los servicios.

Tanto los edificios históricos, como el referido de la Aduana de Barcelona, como los de nueva planta, cual es el de la Administración de Cornellà, último en haberse incorporado al patrimonio de la Agencia en Cataluña, deben dar respuesta, de una forma homogénea, a una misma necesidad como es la de prestar, en las mejores condiciones, el servicio que albergan, que en el caso que nos ocupa es la administración tributaria y aduanera. Igualmente sus espacios deben ofrecer una versatilidad que permita la mejor adecuación a las necesidades de una organización viva; lo que en cada caso, con mayor o menor grado de dificultad, exige un conocimiento profundo de la organización y del correspondiente programa de necesidades a satisfacer.

Este recorrido histórico a través de los inmuebles de la Agencia Tributaria en Cataluña, ha pretendido explicar e ilustrar, como un ejemplo, el desarrollo del ejercicio profesional de los arquitectos de Hacienda en materia de gestión patrimonial, redacción de proyectos y dirección de obras, no sólo en el ámbito de esta Delegación Especial de la Agencia o en el propio Organismo, sino en el resto de Órganos del Ministerio de Hacienda en donde los facultativos de este Cuerpo Especial desempeñan, y han desempeñado durante 105 años, labores análogas, como una parte de su cometido, lo que se sustancia y materializa en que, los inmuebles que, de una u otra manera, requiere el Ministerio de Hacienda, cuenten con los espacios, locales e instalaciones necesarias para su mejor funcionamiento.



JUAN VICENTE GARCÍA CASTILLO

# València, capital de la República. Apuntes sobre la actuación de unos arquitectos de Hacienda entre septiembre de 1936 y finales de octubre de 1937 en la formación del Catastro de la ciudad

## RESUMEN

123

El trabajo expone un avance del estudio de una vieja y apartada documentación catastral, descubierta casi de forma accidental en uno de los traslados de oficinas de la administración. El fondo integraba un extenso conjunto de planos y anotaciones catastrales que constituyen un valioso ejemplo del tra-

bajo de unos arquitectos de Hacienda que desempeñaron su quehacer diario en unas circunstancias en todo alejadas de la normalidad, en plena guerra civil. La breve muestra gráfica que se acompaña atestigua la calidad y el interés del mismo.

En la primavera de 1985, con motivo del traslado de las oficinas del Catastro (que entonces eran los Consorcios para la Gestión e Inspección de las Contribuciones Territoriales) desde la Delegación de Hacienda a unos nuevos locales arrendados junto al viejo campo de fútbol de Mestalla, edificio proyectado por Francisco Almenar y Quinzá, Arquitecto de la Hacienda Pública, aparecieron, entre el material en desuso a destruir, que todo hay que decirlo, unas cajas que contenían documentación gráfica anterior a la implantación del régimen catastral, que era la que se manejaba en esos momentos de inicio del proceso de modernización y revisión del catastro urbano. Se trataba de unas cuantas carpetas, de tapas de cartón, cerradas con sus cintas de tela, que contenían una extensa colección de planos, antiguos y en desuso, del Catastro. Este legado estaba formado por 814 planos del catastro de la ciudad de València fechados entre el 8 de febrero de 1912, una copia en mal estado del borrador de avance catastral de la manzana 431, sellada, fechada y con el marca «Almenar» escrita a lápiz sobre ella, y 1958 en que está fechada una



copia de un plano de planta de un proyecto de una finca, todavía sin identificar, que serviría de base en la tarea de conservación del catastro urbano. Algunos de estos planos se mostraron en la exposición celebrada con motivo de la inauguración de las nuevas oficinas del Catastro en un edificio rehabilitado en la calle Roger de Lauria de València, en 1993, y hacia final de esa década fueron escaneadas para evitar su manipulación y consiguiente deterioro. Este material, aún por estudiar con la profundidad que requiere, forma parte de la memoria histórica de la actuación de los arquitectos al servicio de la Hacienda Pública que este artículo quiere reconocer.

Pero la verdadera sorpresa fue encontrar planos fechados en plena contienda civil. Era sorprendente que se estuviera realizando el levantamiento catastral de la ciudad de València cuando el frente se encontraba en Teruel, a unos ciento cincuenta kilómetros de la entonces sede del gobierno de la República.

Se conservan cuarenta y siete planos, con Arquitecto identificado, fechados entre septiembre de 1936 y finales de octubre de 1937, y otros muchos más de los que aún desconocemos la autoría, que nos enseñan la manera de trabajar de aquellos años, sus técnicas, los datos de interés para el Registro Fiscal de Edificios y Solares, su caligrafía, la variante toponimia de las calles y plazas, y cuantas enseñanzas queramos extraer de ese trabajo minucioso.

124



## EL CONTEXTO HISTÓRICO

Nos encontramos en el verano de 1936, al inicio de la contienda civil. Tras la sublevación militar del 17 de julio el presidente Manuel Azaña ha encargado a José Giral Pereira, catedrático de Farmacia y miembro de Izquierda Republicana como el propio presidente, la formación de un gobierno que frene la sublevación militar. Incapaz de controlarla, el 4 de septiembre de 1936, ya en plena Guerra Civil, el presidente designa a Francisco Largo Caballero, socialista, como jefe del gobierno y ministro de la Guerra. Juan Negrín López, doctor en medicina, es nombrado



ministro de Hacienda en el primer gobierno de Largo Caballero, en representación del PSOE.

La situación militar de Madrid es precaria, con la toma de Talavera de la Reina por las tropas sublevadas y el establecimiento del frente de combate en la Ciudad Universitaria. En esos momentos el Gobierno decide su traslado a València, que se convierte en sede del Gobierno y, *de facto*, en capital de la República, el 7 de noviembre de 1936. La prensa de Madrid no ve con buenos ojos que, en el momento más violento del asedio, el Ejecutivo abandone la ciudad, pero la seguridad se impone y ya durante la noche del viernes 6 de noviembre de 1936 los primeros soldados leales a la República han ido llegando por carretera a València. Indalecio Prieto, ministro de la Marina y del Aire, es el primer miembro del gobierno en llegar; Largo, presidente del Consejo y ministro de Guerra, el último.

Con el traslado del Gobierno también lo hace la Administración de la República, lo que hoy conocemos como los Servicios Centrales de los Ministerios, y València se convierte, de pronto, en el nuevo domicilio de un conjunto de funcionarios allí trasladados de manera forzosa.

Estamos en momentos de cambios, y hasta nos encontramos con una cabecera del diario oficial distinta. El martes 10 de noviembre de 1936 ya no aparece la Gaceta de Madrid. Ha sido sustituida por la Gaceta de la República que se publica en València, sin número de teléfono y con cierto carácter de provisionalidad, y así continuará saliendo hasta el final de la guerra.

125



Cabeceras de la «Gaceta de Madrid. Diario Oficial de la República», editado en Madrid hasta el 9 de noviembre de 1936 y de la «Gaceta de la República» editada desde el 10 de noviembre de 1936 hasta el 28 de marzo de 1939 en València, Barcelona y finalmente otra vez en Madrid

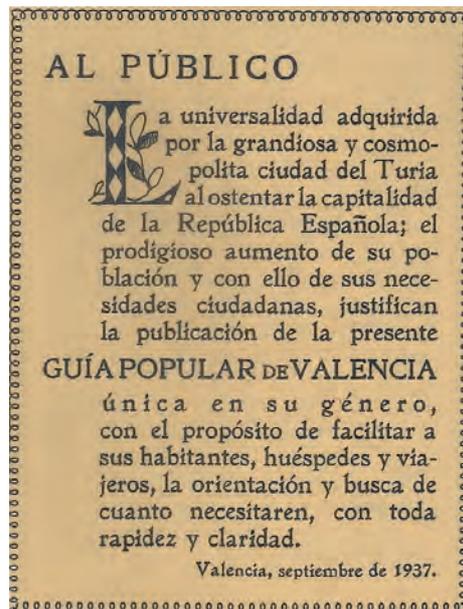
Por Orden Circular del 17 de noviembre de 1936 (Gaceta de la República del 19 de noviembre de 1936) el Ministro Negrín ordena el traslado de los servicios de la Administración Central del Ministerio de Hacienda a València. La Subsecretaría designa el personal que debe incorporarse a los servicios en València, en el número indispensable para su funcionamiento, pasando los restantes funcionarios a depender de la Delegación de Hacienda de Madrid.

No todos cumplen la orden y algunos funcionarios son separados por ello del servicio. A modo de ejemplo puede verse la Orden del Ministro de Hacienda y Economía, fechada en València el 4 de octubre de 1937 (Gaceta de la República de 7 de octubre



de 1937), en la que se dice que «vengo en acordar la separación definitiva del servicio a don Eduardo Gamba Sanz, Jefe de Administración de segunda clase del Cuerpo de arquitectos del Catastro de Urbana, con destino en la Delegación de Hacienda de la provincia de Madrid, por incumplimiento de la Orden fecha 3 de Agosto último, que dispone preste sus servicios en la de Valencia» (en el escalafón cerrado a 31 de diciembre de 1940 ya está reintegrado a los servicios Centrales del Ministerio, nuevamente con sede en Madrid).

126



Página de presentación de la «Guía Popular de Valencia» 1937-1938

En la «Guía Popular de Valencia 1937-1938» encontramos recopiladas las direcciones más útiles para toda aquella nueva población de la ciudad.

La sede de la Presidencia de la República se instala en el antiguo convento de Santo Domingo, anterior sede de la Capitanía General y actual sede del Cuartel General Terrestre de Alta Disponibilidad de la OTAN. Frente ella lo hace la sede del Ministerio de Hacienda, en el desaparecido palacio de Moróder, en la plaza de Tetuán número 6, entonces denominada Plaça de la Senyera. Sobre el solar resultante de su derribo se erige hoy la única muestra de la arquitectura de Miguel Fisac de la ciudad de València.

La Jefatura del Catastro ocupa unos locales, también hoy desaparecidos, en la Avenida de México número 2, hoy avenida Navarro Reverter. La Delegación de Hacienda permanece en su dirección habitual en el Palacio del Temple, en la plaza del mismo nombre, actual sede de la Delegación del Gobierno en la Comunitat Valenciana, compartiendo edificio con el Consejo Provincial de València, la Diputación provincial y el Gobierno Civil, edificio en el que permanecerá hasta 1959.



El Palacio de los Condes de Alcudia y Gestalgar, conocido como de Moróder por sus últimos propietarios, aparece en el extremo derecho de la foto hacia principios del siglo XX, y el edificio obra de Miguel Fisac en la actualidad

El presidente Azaña, tras la dimisión de Largo Caballero el 17 de mayo de 1937, nombra Presidente del Gobierno al doctor Negrín, uniendo a sus competencias como Ministro de Hacienda las de Economía, departamento que pasa a denominarse Ministerio de Hacienda y Economía, con sede en la plaza de Tetuán número 6, de València. En la misma sede se instala también la sede de la Presidencia del Gobierno. En octubre de 1937 el Gobierno se traslada a Barcelona y con ello se acaba esta historia.

## MARCO NORMATIVO

127

La Ley de 6 de agosto de 1932 (Gaceta de Madrid del 9 de agosto), deroga a la Ley de 3 de abril de 1926, fruto de la pasada dictadura de Primo de Rivera, y muchas de las disposiciones publicadas para su ejecución, volviendo a estar vigente, en muchos aspectos, la anterior Ley de 1906 y otros Decretos que la desarrollaban.

Esta Ley republicana se complementa, en el ámbito que nos afecta, por el Decreto de 15 de septiembre de 1932 (Gaceta de Madrid del 20 de septiembre), que aprueba el Reglamento para los trabajos de la Contribución urbana y constituye el marco normativo de los trabajos que comentamos.

La organización que tiene que llevar a cabo la tarea de formar un nuevo catastro urbano en España se enmarca en el Ministerio de Hacienda, dentro de la denominada Dirección General de Propiedades y Contribución Territorial. Los trabajos se dividen en dos grandes grupos: Servicio central y Servicio provincial.

Al Servicio central del Catastro de la riqueza urbana, dirigido por un Arquitecto con el grado de subjefe (hoy sería el equivalente a subdirector general), le corresponden las tareas de organización y dirección facultativas, las de administración y las de contabilidad de carácter general.

El Servicio provincial se encargará de la ejecución de los trabajos de formación del Catastro y su conservación, aplicando las directrices emanadas del Servicio central. Su sección facultativa se organiza en nueve oficinas regionales en la Península, con capitalidades en Barcelona, Zaragoza, Santander, Coruña, Valladolid, Madrid, Valen-



cia, Sevilla y Málaga, y dos provinciales en las Islas Canarias<sup>1</sup>, estando al frente de cada una de estas secciones un Arquitecto Jefe, que coordinará las tareas de los arquitectos de Brigada de su territorio. La relación entre el Arquitecto Jefe y el Servicio central era directa, disfrutando de amplias competencias de organización del trabajo y distribución de personal. A sus órdenes había un Aparejador que hacía las veces de jefe del personal administrativo y le auxiliaba en el despacho ordinario de asuntos.



128

Esta organización territorial y la dependencia directa del Servicio central de los arquitectos regionales tiene una corta vigencia. El Decreto de 19 de septiembre de 1934 (Gaceta de Madrid del 20 de septiembre de 1934) reorganiza el catastro de la riqueza urbana en la administración provincial, disolviendo las recién creadas regiones facultativas de urbana. Con ello, los arquitectos y aparejadores pasan a la dependencia directa del Delegado de Hacienda, si bien se mantienen las Jefaturas provinciales, integrándose el personal administrativo en las Administraciones de Contribución Territorial y Propiedades del Estado existentes en las delegaciones provinciales.

Por Decreto de 28 de septiembre de 1935 (Gaceta de Madrid del 29 de septiembre de 1935) se reorganizan los Servicios centrales de la Administración y, en cumplimiento de este Decreto, por Orden de 4 de octubre de 1935 del Ministro de Hacienda (Gaceta de Madrid de 8 de octubre de 1935 se dictan Instrucciones para el funcionamiento de los Servicios del Catastro, reuniendo en un solo Centro, que se

<sup>1</sup> La Séptima región comprendía las provincias de Valencia, Teruel, Castellón, Baleares, Alicante y Murcia, con capitalidad en Valencia.



denomina Dirección General de Propiedades y Contribución Territorial, todos los servicios de las anteriores Direcciones Generales de Propiedades y Derechos del Estado y de Contribución Territorial del Ministerio de Hacienda y los que venía desempeñando el Instituto Geográfico, Catastral y de Estadística en el Ministerio de Fomento en relación con el Catastro topográfico parcelario.

Estas novedades normativas tienen como consecuencia una nueva organización provincial del catastro. En esta ocasión, y ésta es la organización existente en el periodo en el que se elaboran los planos de catastro de la ciudad de València que comentamos, se suprimen la Jefaturas provinciales. Los Delegados de Hacienda serán los Jefes provinciales de los servicios del catastro, si bien la figura aparece la figura del Arquitecto Jefe del Servicio de Valoración urbana, dependiente del Delegado provincial.



Impresión realizada con sello de caucho sobre papel tela con el escudo del Catastro Urbano utilizado, en el periodo que se estudia, en la provincia de València, que aparece en algunos de los planos comentados

129

Los arquitectos de Brigada, dirigen la labor de los aparejadores y los delineantes de su Brigada y son los encargados de la valoración real y en renta de las fincas urbanas, siempre tras su inspección ocular, consignando en las fichas entregadas por los aparejadores los datos relativos al periodo de vida de las edificaciones, los valores unitarios de suelo y construcción, valor real, renta asignada a cada uno de los locales, descuentos que corresponde a cada local, su líquido imponible y la procedencia o no de exenciones, justificando su procedencia. El resultado del trabajo de estas brigadas son unos planos de población, calles, manzanas y parcelarios, elaborados a partir de unos croquis acotados con todas las medidas necesarias para poder determinar la superficie cubierta y descubierta de los locales. También se elaboran una serie de hojas de campo donde figura el nombre del propietario, linderos, longitudes de fachada, número de huecos existentes en ellas, sistemas constructivos, materiales empleados, locales independientes y servicios accesorios de los que gozaba la finca. Se ha conservado una parte muy importante del trabajo de estos compañeros en Valencia, sin embargo, esas hojas de campo no han sido localizadas.

Es curioso comprobar cómo la norma tiene previsto el pago de una compensación económica a los arquitectos y aparejadores de las brigadas para compensarles de los gastos de estancia, locomoción y ¡peones! que colaboran con ellos en el levantamiento de planos.

La manera de actuar es la siguiente:

- a) Los aparejadores se personan en la zona a comprobar o revisar, procediendo a formar los croquis de las calles o de las manzanas a mano



alzada, indicando la cota de longitud de cada fachada y su número de policía. Luego visitan cada una de las fincas, obteniendo un croquis con las cotas necesarias para, más tarde, obtener las diferentes superficies y datos necesarios para la formación del plano de manzana, rellenando una hoja de campo con cuando datos precisen referentes a propietarios, linderos, longitudes de fachada, número de huecos en ellas, sistemas constructivos, locales independientes y sus destino y los servicios complementarios que tenga establecidos cada finca.

- b) Obtenidas las superficies se entregan los planos y los cuadernos de campo al Arquitecto jefe de Brigada, quien se persona en las fincas, con el cuaderno de campo del Aparejador, inspeccionando el trabajo realizado y tomando cuantos datos precise para efectuar su valoración.
- c) Efectuadas las valoraciones de cada una de las fincas, se incorporan, completándola, a la ficha catastral entregada por el Aparejador.

De esta manera se dispone de toda la documentación catastral necesaria para efectuar los trabajos de comprobación catastral de un término municipal.

Los documentos que constituyen el Registro del Catastro de Urbana son de dos tipos:

- a) Documentos facultativos:  
Planos de población, planos de calles o manzanas (en el Catastro de Valencia se sigue este modelo de planos de manzana), planos perimetrales de parcelas urbanas y fichas originales de comprobación o revisión, según los casos.
- b) Documentos administrativos:  
Fichero de calles, fichero por propietarios, listas de exposición al público y padrones.

130

Finalizada la comprobación o revisión de un término municipal comienza la conservación catastral urbana, que tiene por objeto conseguir el mantenimiento de las tareas de comprobación o revisión, incorporando las fincas que se vayan edificando.

Las Brigadas tienen unos claros objetivos marcados por el Reglamento, que deben cumplir, con carácter bimestral, bajo el riesgo de ver reducida proporcionalmente su retribución mensual.

## LOS ARQUITECTOS DE HACIENDA

Entre la documentación rescatada aparecen las marcas o firmas de varios arquitectos de Hacienda. Todos ellos participaron en el proceso de revisión catastral llevado a cabo en València como consecuencia de la ley de 1932, como se ha podido constatar en la documentación gráfica rescatada, sin embargo sólo siete de ellos estaban trabajando durante el periodo estudiado, apareciendo con las siguientes marcas: Marchante, Ferrer, López de Arce, Llombart, Vauterén, Viedma y Cort, que se corresponden con arquitectos de Hacienda. Parte de este trabajo de investigación se ha centrado en



la identificación y anotación de aquellas cuestiones de relevancia para el Cuerpo de arquitectos de Hacienda o de elevada importancia histórica.

Las marcas se corresponden con los siguientes arquitectos:

La marca «**Marchante**» se corresponde con **Luis Fernández-Marchante Leonard** nacido en 1872, obtiene el título de Arquitecto en 1903, Arquitecto de la Hacienda Pública desde 1908. En el escalafón de 1933 figura destinado en la séptima región. Hay planos con su nombre en el periodo estudiado. En el escalafón de 1940 figura como fecha de destino en València el 11 de octubre de 1936.

«**Ferrer**» se corresponde con **Vicente Ferrer Pérez** nacido en València en 1874, obtiene el título de Arquitecto en Barcelona. en 1902, ya aparece en el primer escalafón del Cuerpo publicado en 1906, fallece hacia 1960. En el escalafón de 1933 figura destinado en la séptima región. Hay planos con su nombre en el periodo estudiado. Sin embargo, en el escalafón de 1940 figura como fecha de destino en València el primero de abril de 1939.

«**López**» o «**López de Arce**» se corresponde con **Luis López de Arce Enríquez**, nacido en 1874, obtiene el título de Arquitecto en 1899. Arquitecto de Hacienda desde 1917. En el escalafón de 1933 figura destinado en la séptima región. Decano, por edad, del Colegio de arquitectos de la Zona de Valencia en 1936. Fundador en València del Sindicato Nacional de la Arquitectura e Ingeniería adscrito a la UGT. Hay planos con su nombre en el periodo estudiado. Fue sometido a la depuración politicosocial de arquitectos instada por Orden Ministerial de 24 de febrero de 1940, siendo inhabilitado temporalmente para cargos públicos y de forma perpetua para el desempeño de cargos directivos y de confianza. En el escalafón de 1940 ya no figura, aunque la Orden de depuración es de 9 de julio de 1942, firmada por el ministro de la Gobernación Valentín Galarza, al Director General de Arquitectura, el Arquitectofalangista Pedro Muguruza Otaño.

131



ABC sábado 20 de noviembre de 1937 pág. 6

«**Llombart**» se corresponde con **Adrián Llombart Alegret** nacido en 1877, obtiene el título de Arquitecto en Barcelona en 1906 (noticia en la pág. 4 de *La Vanguardia* de 21 de diciembre de 1906), Arquitecto de Hacienda desde 1917. En el escalafón de 1933 figura destinado en la séptima región. Hay planos con su nombre en el periodo estudiado. A pesar de ello, en el escalafón de 1940 figura como fecha de destino en València el primero de abril de 1939.



«**Vauteren**» se corresponde con **Ricardo Vauterén Hilario (¿ilario?)**, nacido en 1882, obtiene el título de Arquitecto en Barcelona en 1906 (noticia en la pág. 4 de *La Vanguardia* de 21 de diciembre de 1906), Arquitecto de Hacienda desde 1917. En el escalafón de 1933 figura destinado en la séptima región. Hay planos con su nombre en el periodo estudiado. En el escalafón de 1940 figura como fecha de destino en València el 9 de marzo de 1936.

«**Viedma**» se corresponde con **Enrique Viedma Vidal** nacido en València en 1889, obtiene el título de Arquitecto en Barcelona en 1915, Arquitecto de Hacienda desde 1917, fallece en 1959. Autor, junto a Pedro García Faria, del proyecto (1925) y director de las obras de la Aduana de València (1927/1930). En el escalafón de 1933 figura destinado en la octava región. Hay planos con su nombre en el periodo estudiado. En el escalafón de 1940 figura como fecha de destino en València el 2 de febrero de 1937. El Ayuntamiento de València tiene una calle dedicada a su nombre.

«**Cort**» y «**Cort Botí**» se corresponde con **José Francisco Cort Botí** nacido en 1895, obtiene el título de Arquitecto en 1921, Arquitecto de Hacienda desde 1922, fallece en 1961. En el escalafón de 1933 figura destinado en la séptima región. Hay planos con su nombre en el periodo estudiado. Sin embargo, en el escalafón de 1940 figura en comisión de servicios en València desde el 14 de diciembre de 1940.

Otros arquitectos participan en la revisión catastral pero no en el periodo estudiado, bien por traslado, bien por fallecimiento:

132

«**Lucini**» se corresponde con **Ramón Lucini Callejo** nacido en León en 1872, obtiene el título de Arquitecto en Madrid en 1901, ya aparece en el primer escalafón del Cuerpo publicado en 1906, probablemente fallece en Madrid en 1939. En el escalafón de 1933 figura destinado en la sexta región. En 1934 está destinado en Madrid (*ABC* jueves 27 de diciembre de 1934, pág. 36). El Ayuntamiento de València tiene una calle dedicada a su nombre.

«**Rodríguez**» se corresponde con **Vicente Rodríguez Martín**, nacido en València en 1875, obtiene el título de Arquitecto en Madrid en 1905, Arquitecto de Hacienda desde 1917, fallece en 1933. Ya no figura en el escalafón de 1933. El Ayuntamiento de València tiene una calle dedicada a su nombre.

«**Almenar**» se corresponde con **Francisco Almenar Quinzá**, nacido en València en 1876, obtiene el título de Arquitecto en 1904, ya aparece en el primer escalafón del Cuerpo publicado en 1906, fallece en 1936, cuando era, además, presidente del Valencia CF. En el escalafón de 1933 figura destinado en la séptima región. El Ayuntamiento de València tiene una calle dedicada a su nombre.

Además de estos arquitectos ya mencionados, durante la identificación de los miembros del Cuerpo de arquitectos de Hacienda cuyo trabajo se investigaba, se ha podido constatar que en este periodo estaban destinados en València, aunque no han aparecido, por el momento, pruebas de su participación directa en el proceso de formación del catastro de la ciudad.

**Luis García Vigil**, nacido en Granada en 1868, ya aparece en el primer escalafón del Cuerpo publicado en 1906; el escalafón de 1933 le sitúa como Arquitecto Jefe de la sexta región con sede en Madrid. Trasladado forzoso a València como consecuencia de la Orden de 17 de noviembre de 1936, mencionada, en la Gaceta de la República



de 25 de agosto de 1938 se publica un Decreto del Ministerio de Hacienda y Economía por el que se le declara jubilado, siendo su último destino la Delegación de Hacienda de València.

**José Luis García Pellicer**, nacido en 1897, Arquitecto de Hacienda desde 1918. En el escalafón de 1933 figura destinado en la séptima región. En el escalafón de 1940 figura como fecha de destino en València el 27 de noviembre de 1934.

## ESCALAFONES

En la identificación de los arquitectos ha sido de gran interés el uso de diferentes escalafones del Cuerpo de Arquitectos de Hacienda, que, con diferentes denominaciones, relacionaban, por antigüedad en el Cuerpo a los diferentes arquitectos que a él han pertenecido. En particular, se han manejado los siguientes documentos:

- Escalafón de **arquitectos al servicio del Ministerio de Hacienda**, formado en cumplimiento del art. 11 del Real decreto de 25 de junio último y Real orden de 12 de octubre próximo pasado, totalizado en 31 de julio del corriente año (Gaceta de Madrid de 25 de diciembre de 1906)
- Real orden de 15 de diciembre de 1917 por la que se aprueba la propuesta para proveer por concurso 46 plazas vacantes del Cuerpo de **Arquitectos de Hacienda** (Gaceta de Madrid de 21 de diciembre de 1917).
- Escalafón del Cuerpo de **Arquitectos de la Hacienda Pública**, totalizado en 31 de diciembre de 1933 (Gaceta de Madrid de 25 de febrero de 1934, Anexo único).
- Escalafón del Cuerpo de **Arquitectos del Catastro de la Riqueza Urbana**, totalizado en 31 de diciembre de 1940 (*Boletín Oficial del Estado*, 10 de marzo de 1941).

133

## ¿QUÉ NOS QUEDA DE SU TRABAJO?

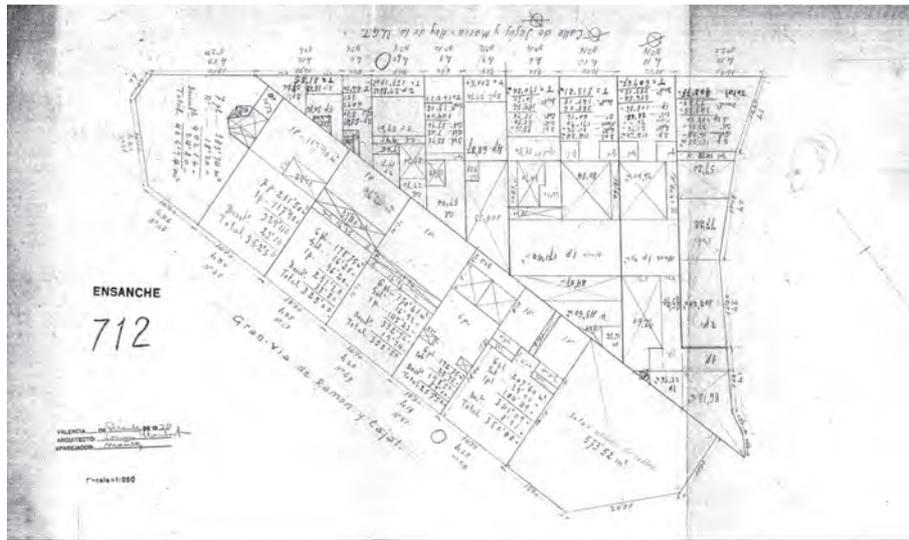
La documentación analizada aporta una visión puntual de la ciudad que, tal vez como en el caso de València, no está aún estudiada. La ciudad pormenorizada, con indicación no sólo de las fachadas de sus manzanas, sino también de su interior y sus construcciones reflejadas en planta, con gran detalle, es un importante reflejo de la estructura urbana de ese momento histórico aún por estudiar en muchos casos.

Sirva a modo de ejemplo la hoja correspondiente a la manzana 712, a la escala 1:250, del ensanche de la ciudad de València, realizada por la brigada compuesta por el arquitecto Llombart, como Jefe de Brigada (se refiere a Adrián Llombart Alegret) y el aparejador Máñez (se refiere a Salvador Máñez Escribá), elaborada en diciembre de 1936, en plena contienda civil.

VALENCIA... DE Diciembre DE 1936  
ARQUITECTO: Llombart  
APAREJADOR: Mañez



Conservamos una primera versión, borrador, dibujada a lápiz sobre papel continuo blanco, llena de anotaciones, marcas y tachaduras y una segunda versión definitiva, dibujada a tinta china sobre papel tela



134

Borrador en lápiz del plano de la manzana 712 de València, elaborado en diciembre de 1936

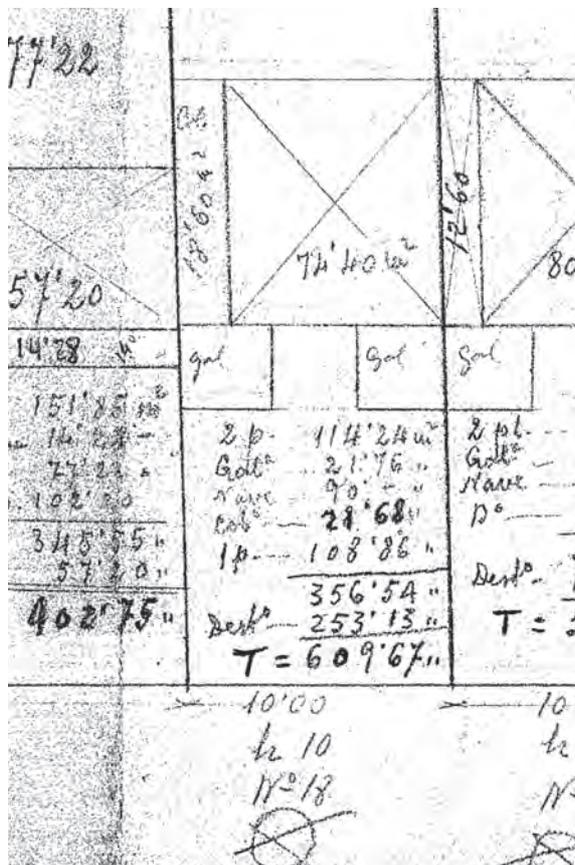
Estamos en un momento de toponimia cambiante. En el plano en sucio puede observarse que la calle Jesús y María está rotulada con la leyenda «hoy de la U.G.T.», mientras que el plano en limpio pone calle de U.G.T., «antes Jesús y María».



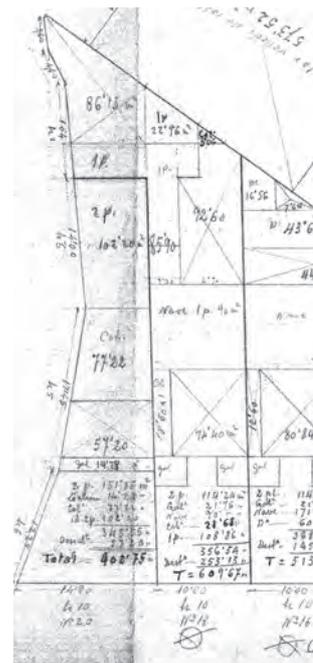
Plano definitivo en papel tela y tinta china de la manzana 712 de València, también elaborado diciembre de 1936



Como puede verse en los detalles que se insertan a continuación, en el plano en borrador, sobre la fachada de cada parcela se anota su longitud (10,00), el número de huecos (h10) y el número de policía (Nº 18). En el interior de la parcela se anota el detalle de superficies y clase de construcción. En el ejemplo podemos ver anotada la superficie en planta cubierta a 2 plantas (2p. 114,24 m<sup>2</sup>), galería (gal 21,76 m<sup>2</sup>), nave (nave 90,- m<sup>2</sup>), cobertizo (Cob 28,68 m<sup>2</sup>), superficie en planta cubierta a una planta (1p. 108,86 m<sup>2</sup>), el total de la superficie en planta construida (356,54 m<sup>2</sup>), la superficie descubierta de la parcela (253,13 m<sup>2</sup>) y el total de la superficie de la parcela (609,67 m<sup>2</sup>). A partir de estos datos se incorporarán a la ficha del cuaderno los datos de la superficie construida total, la construida en planta baja y la superficie descubierta en planta baja que figuran en el plano definitivo.

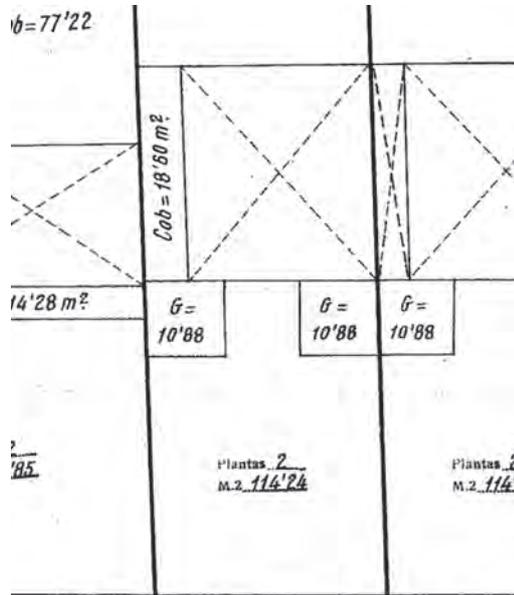


Detalle del borrador del plano de manzana de correspondiente a la parcela de la calle de la UGT número 18 del ensanche de extramuros de la ciudad de Valencia



Detalle de la parcela

En el plano definitivo se simplifican los detalles, agrupando superficies.



—	N.º mod.º <u>18</u>	N.º mod.º <u>16</u>
—	N.º ant.º <u>10</u>	N.º ant.º <u>10</u>
—	Fachada <u>10'88</u>	Fachada <u>10'</u>
—	Huecos <u>10</u>	Huecos <u>10</u>
—	Solar m.2. <u>609'67</u>	Solar m.2. <u>51'</u>

Detalle del plano definitivo de manzana correspondiente a la parcela de la calle de la UGT número 18 de la ciudad del ensanche de extramuros de la ciudad de Valencia



—	N.º mod.º <u>18</u>	N.º mod.º <u>16</u>	N.º mod.º <u>16</u>
—	N.º ant.º <u>10</u>	N.º ant.º <u>10</u>	N.º ant.º <u>10</u>
—	Fachada <u>10'88</u>	Fachada <u>10'98</u>	Fachada <u>10'98</u>
—	Huecos <u>10</u>	Huecos <u>10</u>	Huecos <u>10</u>
—	Solar m.2. <u>609'67</u>	Solar m.2. <u>51'</u>	Solar m.2. <u>51'</u>

Detalle de la parcela

Con este pequeño escrito se ha pretendido, tan sólo, dar a conocer el trabajo minucioso de los arquitectos de Hacienda, en unos momentos críticos de la historia española, en la formación de lo que hoy llamaríamos «una gran base de datos» de la propiedad inmobiliaria española, a la vez que animar a otros compañeros y compañeras a buscar entre los polvorientos archivos físicos de las Delegaciones, esos planos de los años treinta que pueden ser de gran ayuda para redibujar el plano de nuestras ciudades, comprendiendo su gestación y aportando algunas notas a la mejora de su conocimiento histórico.

IGNACIO GARCÍA RODRÍGUEZ

# El control tributario de las operaciones inmobiliarias en la Comunidad de Madrid

## RESUMEN

Después de situar los dos mecanismos básicos que nuestro sistema tributario admite para la fijación del valor de un inmueble, la autoliquidación comprobada posteriormente administrativa y la fijación por la Administración del valor, el artículo explica la

respuesta que, desde el punto de vista técnico, que da al problema la Comunidad de Madrid, y detalla el sistema de valoración en el que se fundamenta, con indicación de sus requerimientos y principales características.

137

## INTRODUCCIÓN

La Historia del Cuerpo de Arquitectos de Hacienda, cuyo centenario celebramos este año, discurre en paralelo a la de la Hacienda Pública española, y muy en especial, al desarrollo y destino del Catastro.

En efecto, no fue sino después de la efectiva implantación del Catastro surgido de la Ley de 1906, cuando el Cuerpo de Arquitectos de Hacienda adquirió carta de naturaleza, configurándose como un cuerpo especializado en la gestión de los registros fiscales de la riqueza inmobiliaria, y de las contribuciones territoriales urbanas.

El Ministerio de Hacienda decide en aquel momento obtener el concurso de profesionales especializados en la propiedad urbana y en su valoración y tributación, una disciplina que se encuentra a medio camino entre el urbanismo, la economía urbana, el derecho inmobiliario y la construcción.

Para ello se funda un Cuerpo de Arquitectos de Hacienda en el que lo adjetivo, «de Hacienda», resulta ser más importante que lo sustantivo, «Arquitectos». Un Cuerpo de Arquitectos de Hacienda, profundamente incardinado en la estructura de la Administración Tributaria del Estado.



## LAS VALORACIONES Y EL SISTEMA TRIBUTARIO ESPAÑOL

La preocupación por el Valor de los inmuebles es profundamente hacendística.

Todo tributo, cualquiera que sea su objeto imponible, plantea problemas de valoración. La asignación de un valor a un bien es tarea esencialmente material, que permite determinar el *quantum* de la carga tributaria.

Así pues, como primera idea, podemos señalar que las tareas de valoración son consustanciales a la actividad tributaria, en todos los impuestos.

En nuestro Sistema Tributario, tradicionalmente, han existido dos mecanismos para fijar ese valor. Una primera modalidad consiste en que el valor es declarado por el propio contribuyente, y se sujeta a una posterior y eventual comprobación administrativa.

La segunda modalidad, empleada exclusivamente en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, consiste en que la Administración Tributaria fija, con carácter general y para todos y cada uno de los bienes inmuebles, un valor administrativo, el valor catastral<sup>1</sup>.

El empleo de uno u otro sistema tradicionalmente se ha justificado en razón a la diferente estructura de IBI con respecto al resto de los impuestos.

138 En efecto, sólo el IBI necesita conocer, para cada inmueble y para cada ejercicio impositivo, el valor del inmueble, mientras que en el resto de los impuestos, sólo es necesario conocer el valor (o diferencia de valores, en los impuestos que gravan la renta) en el momento en que se produce una operación gravada.

Sin embargo, con independencia del carácter instantáneo o periódico de los impuestos, existen otras razones por las cuales la Administración no lleva a cabo una valoración masiva de la totalidad de los inmuebles cada año. La primera reside en que las tareas de valoración masiva han resultado tradicionalmente costosas y complejas. La segunda, no menos importante, deriva del tradicional recelo con que los contribuyentes han acogido las valoraciones tributarias generalizadas.

Decía antes que las actividades de valoración inmobiliaria son consustanciales a todos los impuestos, y por ello, me gustaría centrarme en este artículo en las valoraciones tributarias no catastrales.

Históricamente las valoraciones tributarias en nuestro país han merecido una insuficiente preocupación, paradójica, si tenemos en cuenta la tradicional insuficiencia recaudatoria de la Hacienda Española.

La recaudación tributaria a principios del siglo XX descansaba principalmente en la imposición sobre el capital inmobiliario. Ya en aquellas fechas, la riqueza inmobilia-

---

<sup>1</sup> Una tercera modalidad de asignación de valores sería el denominado «autoavalúo»: los valores declarados en operaciones instantáneas pasan a surtir efectos en el impuesto inmobiliario anual hasta que se modifican por una ulterior operación instantánea. Los problemas de inequidad horizontal provocados por este mecanismo son fáciles de deducir.



ria urbana comenzaba a adelantar en términos cuantitativos a la tradicionalmente más importante contribución rústica y pecuaria.

Junto a los problemas derivados de la casi permanente e intermitente fase de implantación catastral vivida en España durante el siglo XX, se pudo, no obstante, asentar un modelo de valoración catastral masiva que, con mayor o menor éxito permitió asentar un modelo de gestión ordenada de las Contribuciones Territoriales, garantizando la eficacia de dicho tributo. En este esquema, el contribuyente no declara valores, sino que se aplican los valores asignados por la administración.

En el resto de impuestos, muy singularmente, en los de Transmisiones y Sucesiones, la debilidad de las valoraciones fiscales se vino asentando en los grandes problemas de gestión anejos a la determinación individualizada de los valores de los inmuebles. En estos impuestos, a diferencia de lo que ocurre en la Contribución Territorial, las valoraciones tributarias eran individualizadas y a demanda de los entonces sobrecargados y atomizados órganos encargados de la gestión tributaria.

Como respuesta a estos problemas crónicos, y más por necesidad que por una decisión, la Hacienda Española se refugió en varias soluciones, una, la más evidente, consistía en aceptar los valores declarados por los contribuyentes, estableciéndose en paralelo tipos impositivos elevados, para así compensar la minoración de las bases imponibles declaradas.

La aprobación de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria, vigente hasta 2004, conlleva una importante renovación de los principios inspiradores de la valoración tributaria no catastral.

En concreto, su artículo 52, precursor del actual artículo 57 de la vigente Ley General Tributaria, a la que se trasladó casi sin alteraciones, establece como medios, que no métodos, de comprobación de valores para el ámbito inmobiliario el dictamen de peritos y la tasación pericial contradictoria.

El dictamen de peritos queda así establecido como la modalidad normal de corrección del valor declarado por el contribuyente.

El artículo 52, sin embargo, es de una parquedad extrema, que contrasta con la extensión de las normas de carácter procedimental.

Tal parquedad era expresión inequívoca del deseo del Legislador de hacer reposar únicamente en el perito y en sus conocimientos la determinación del valor comprobado. No se requiere mayor concreción legal porque la valoración *ad impresionem*, fundada únicamente en el leal saber y entender del valorador es la que se encuentra implícita en la norma tributaria.

Frente a esta valoración *ad impresionem*, el contribuyente únicamente puede oponer otra valoración (pericial contradictoria) fundada en idénticos principios de autoridad pericial.

La actividad de comprobación en esos años es reducida, la presión fiscal, también. Cualquier criterio de valoración adoptado se fundaba en el valor real, difuso concepto jurídico indeterminado contenido en las Leyes de los impuestos de Sucesiones y de Transmisiones Patrimoniales, a mitad de camino entre el valor catastral y el coste



de reposición, que no fue delimitado jurisprudencialmente hasta bastantes años más tarde, para pasar a identificarse, en virtud de reiteradas sentencias, con el único valor que tiene significación económica, el valor de mercado.

El criterio así asentado en la estructura fiscal de los impuestos patrimoniales es que a altos tipos impositivos correspondían valoraciones reducidas.

En 1978, se aprueba la vigente Constitución, que en su artículo 31.1 consagra los principios tributarios de capacidad económica y justicia tributaria, generalidad, progresividad y no confiscatoriedad.

La fijación de los valores fiscales pasa a ser un vehículo del principio constitucional de capacidad económica; no se trata de fijar unas bases impositivas más o menos aceptadas por los contribuyentes, sino de que cada ciudadano contribuya al sostenimiento de las cargas públicas de acuerdo con su capacidad económica, como expresión del principio de justicia tributaria.

Junto con la aprobación del texto constitucional, casi de modo simultáneo se aprueba la Reforma Tributaria del Ministro Fernández Ordóñez, que implanta, con una generalidad y extensión hasta entonces desconocida en nuestro país, el nuevo Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, y el Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio.

España se incorpora así a la modernidad tributaria enunciada a lo largo de los años sesenta en los informes Neumark Carter, Meade y Bradford. En los países democráticos avanzados se impone desde entonces el establecimiento de Sistemas Impositivos basados en la imposición personal sobre la renta extensiva, con una base amplia de contribuyentes y tarifas fuertemente progresivas.

140

Poco después, en 1979, y en paralelo con esta reforma tributaria, el Estado cede el rendimiento de las Contribuciones Territoriales a las Haciendas Locales, conservando para sí las competencias sobre mantenimiento del Catastro.

Con este suceso culmina un proceso que había ido desarrollándose a lo largo de los años cincuenta y sesenta en España. Como consecuencia de la progresiva pérdida de importancia de las Contribuciones Territoriales en favor de otras figuras tributarias, el Catastro, y con él, la actividad de una buena parte de los Arquitectos de Hacienda, pasa a vincularse con las Haciendas Locales, desgajándose de este modo de la actividad tributaria de la Hacienda del Estado. Se inicia así una nueva etapa en la historia del Catastro.

La Constitución de 1978 consagra un nuevo modelo de organización territorial en el que surgen como nuevos sujetos activos de la potestad tributaria, si bien con carácter derivado, las Comunidades Autónomas.

El artículo 156 de nuestra Carta Magna establece que las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles. El apartado segundo del mismo artículo establece que las Comunidades Autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquél, de acuerdo con las Leyes y los Estatutos.



El principio de suficiencia financiera mencionado se traduce en la cesión a las Comunidades Autónomas de los impuestos estatales de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y el Impuesto sobre el Patrimonio Neto de las Personas Físicas.

Todos estos impuestos tienen como rasgo común su fuerte carga patrimonial. Los dos primeros gravan las transmisiones de elementos patrimoniales, ya sea a título oneroso, en el primero de ellos, o lucrativo, en el segundo.

En ambos casos, la base imponible está constituida por el Valor Real de los bienes transmitidos. El Impuesto sobre el Patrimonio, actualmente desgravado, grava la propiedad del Patrimonio neto y tiene normas de valoración de los elementos patrimoniales de carácter objetivo.

Los bienes cuya valoración reviste una mayor complejidad en los dos primeros impuestos mencionados son los bienes inmuebles.

En paralelo con el progresivo acercamiento al valor de mercado de los valores catastrales iniciado en la década de los ochenta y culminado en las dos décadas siguientes, se produce un paralelo acercamiento al valor de mercado de los valores empleados en los impuestos patrimoniales por parte de las Haciendas Autonómicas.

En 1988 se señalaba que las valoraciones fiscales en España se han caracterizado históricamente por su multiplicidad, carencia de criterios uniformes de valoración, desconexión entre impuestos y valores, alejamiento de los valores de mercado, diferencias de articulación entre las distintas figuras impositivas, predominio del principio de estancamiento y profusión de normas procedimentales en detrimento de las materiales<sup>2</sup>.

141

Esta difícil situación, sin embargo, es corregida y mejorada sustancialmente en los años siguientes.

A ello contribuye en buena medida la mejoría sustancial de los medios puestos a disposición de las unidades encargadas de la valoración de inmuebles en el ámbito de las Comunidades Autónomas, y las sinergias que se ponen en marcha con un Catastro crecientemente perfeccionado y tecnificado.

Asimismo, durante la década de los años 90 se asiste a una expansión importante de la información inmobiliaria disponible, tanto de la información cartográfica de base, como de información de mercado procedente de los Notarios y de los propios sistemas de gestión tributaria.

El crecimiento de la recaudación tributaria en estos impuestos durante la última década es muy notable, producto sin duda de las mejoras de gestión llevadas a cabo en las Administraciones Tributarias de las Comunidades Autónomas.

El siguiente cuadro de volumen de recaudación líquida por figuras impositivas puede dar una idea de la importancia relativa de los tributos cedidos en el conjunto del Sistema Tributario Español:

<sup>2</sup> Carbajo Vasco, Domingo. «La Valoración Tributaria en España», Escuela de Hacienda Pública, 1988.



Ingresos tributarios 2008 (miles euros)		Gestión
Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas	71.341.144 €	Estado
Impuesto sobre Sociedades	27.301.403 €	
Impuesto sobre la Renta de No Residentes	2.262.126 €	
Impuesto sobre el Valor Añadido	48.020.790 €	
Impuestos Especiales	19.569.950 €	
Impuestos sobre el Tráfico Exterior	1.566.050 €	
Impuesto de Transmisiones Patrimoniales	8.561.696 €	CC.AA.
Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados	7.884.192 €	
Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones	2.745.723 €	
Impuesto sobre el Patrimonio	1.793.322 €	
Impuesto sobre Bienes Inmuebles	9.017.220 €	EE.LL.
Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica	2.398.826 €	
Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras	1.756.083 €	
Impuesto sobre Actividades Económicas	1.515.500 €	
Impuesto sobre Incremento de Valor de Terrenos de Naturaleza Urbana	1.263.158 €	

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

Este cuadro, en el que se han ubicado las figuras impositivas en función de su gestión estatal, autonómica o local pone de manifiesto la importancia relativa del ITP-AJD y del ISD.

142

En el ámbito los impuestos patrimoniales, el foco de atención en la actividad administrativa durante la década de los noventa hasta nuestros días pasa a situarse en la correcta determinación de los valores, y sobre todo en su correcta motivación y exteriorización. En efecto, el principio constitucional de objetividad en la actuación administrativa consagrado en el artículo 103 de nuestra Constitución impregna el modo en que las valoraciones tributarias se llevan a cabo. Y esta objetividad debe garantizar el control jurisdiccional de la actuación administrativa.

Esto se logra explicitando adecuadamente en los dictámenes periciales los criterios, parámetros y datos que se han empleado en la valoración, de modo que el contribuyente en todo momento pueda reconstruir el camino que el valorador ha llevado a cabo. En este camino se sitúa la actividad de la Administración Tributaria de la Comunidad de Madrid.

## EL CONTROL TRIBUTARIO DE LAS OPERACIONES INMOBILIARIAS EN LA COMUNIDAD DE MADRID

Ya desde 1997 la Comunidad de Madrid, se dotó de un órgano especializado en la Valoración de inmuebles con finalidad tributaria. La titularidad de este órgano siempre ha recaído en Arquitectos de Hacienda.

La Subdirección General de Valoraciones, integrada en la Dirección General de Tributos y Ordenación y Gestión del Juego lleva a cabo unas 70.000 valoraciones para los Impuestos de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y Sucesiones y Donaciones. Asimismo, emite anualmente unas 30.000 valoraciones previas vinculantes.



A pesar de que los impuestos citados gravan operaciones instantáneas, desde la Dirección General de Tributos se llevó a cabo una aproximación más integral, que culminara en la construcción de un Sistema de Información basado en información pública preexistente y que permitiera el control de la totalidad de las operaciones inmobiliarias con trascendencia tributaria.

### **El Sistema Integral de Valoraciones Automatizadas de la Comunidad de Madrid (SIVA). Objetivos**

En 2006 se inicia un proceso de intensificación de la automatización de las tareas de valoración, proceso que se culmina en 2010 con la implantación del sistema Integral de Valoraciones Automatizadas de la Comunidad de Madrid (SIVA).

Mediante este Sistema, la Comunidad de Madrid determina masivamente y todos los años los valores de mercado de los más de 5 millones de inmuebles urbanos y rústicos que existen en la Comunidad de Madrid. El 1 de enero de cada año se dispone de una estimación del valor de todos los inmuebles de la Comunidad de Madrid.

Gracias al Sistema, es posible llevar a cabo un seguimiento automatizado del mercado inmobiliario a partir de las más de 8.000 transacciones mensuales procedentes del índice notarial informatizado, y del sistema de gestión tributaria de la Comunidad de Madrid. Estas transacciones, georreferenciadas y completadas por la información urbanística y catastral, permiten determinar mediante un sistema experto, con un alto grado de fiabilidad los valores de los más de 8.100 sectores de valoración existentes en la Comunidad de Madrid para los 11 segmentos de mercado existentes (viviendas colectivas, unifamiliares aisladas, en hilera, locales comerciales, edificios industriales, garajes, parcelas residenciales, parcelas industriales, y fincas rústicas).

Los órganos de gestión e inspección pueden, a partir de la información que brinda el Sistema, mejorar notablemente su eficiencia al poder seleccionar on-line los expedientes que deben ser comprobados o inspeccionados.

En el ámbito de los dictámenes de valoración, se ha desarrollado un módulo experto de apoyo a la generación de informes de valoración individualizada, similares a los que se emplean en el ámbito hipotecario, expropiatorio y urbanístico, tomando en consideración las características individualizadas del inmueble objeto de la valoración, y seleccionando y proporcionando al valorador la información de mercado más relevante para cada caso.

Estos informes son plenamente acordes con la doctrina en materia de motivación de informes de valoración emanada del Tribunal Supremo.

El Sistema permite expandir los servicios en internet a los ciudadanos al facilitarles de modo instantáneo el valor mínimo de referencia de sus inmuebles, con adecuación a los verdaderos datos de los inmuebles.

Finalmente, el Sistema permite a la Administración Tributaria llevar a cabo un control exhaustivo de las operaciones con trascendencia tributaria que recaen sobre los inmuebles, permitiendo confeccionar la historia tributaria de cada inmueble.



Esta historia tributaria del bien inmueble refleja las operaciones que se han llevado a cabo sobre cada inmueble, lo que permite conocer las rentas que se han puesto de manifiesto, así como las actuaciones que, en su caso, la Administración Tributaria ha llevado a cabo.

## Criterios de diseño

SIVA es un proyecto tecnológicamente avanzado y ambicioso en su concepción y alcance. Se puede encuadrar dentro de la nueva generación de Sistemas CAMA (Computer Aided Massive Appraisal Systems), o sistemas de valoración masiva automatizados, empleados en el ámbito de las valoraciones inmobiliarias administrativas.

Los criterios de diseño del sistema integral de valoraciones automatizadas, se pueden sintetizar en una serie de características: integración de la información pública y de los procesos, sostenibilidad y economía, automatización y exportabilidad. El Sistema es integral desde varias perspectivas:

Los datos geográficos y alfanuméricos están totalmente integrados, y se intercomunican; no existen duplicidades en la localización de los datos; algunos están en el sistema alfanumérico, otros en el geográfico, y se produce un trasvase de información entre ambos, de modo armónico. Algunos procesos se desencadenan desde el sistema alfanumérico, otros desde el sistema geográfico.

144

El Sistema abarca integralmente el ciclo de valoración: desde la sectorización geográfica, la captura de testigos de mercado, su selección, la carga y valoración de la base de datos de inmuebles, y la emisión de las valoraciones, para todos los tipos de inmuebles y modalidades de valoración existentes. No existe ningún proceso que después de la implantación de SIVA quede fuera del sistema.

También es integral en lo que respecta a la amplitud de las valoraciones, todos los años se valoran todos los inmuebles, tanto los rústicos, como los urbanos.

El Sistema es automatizado, existen en SIVA una pluralidad de procesos genuinamente automatizados. El sistema depura, y sintetiza las cargas y depuraciones de la información catastral y notarial. El proceso de valoración masiva también está totalmente automatizado. La automatización alcanza también a los informes de valoración, el sistema integra la información física de los inmuebles con sólo introducir la referencia catastral de éstos, selecciona automáticamente los testigos comparables de mercado, generando un dictamen de valoración sólido y motivado. El propio sistema selecciona el modelo de valoración a aplicar en función del tipo de que se esté valorando; así, aplica el método de comparación de mercado en el caso de elementos de edificios, métodos residuales en el caso de suelos, métodos de capitalización en el caso de inmuebles arrendados y método del coste para las operaciones de obra nueva; incorpora la información cartográfica disponible, genera los mapas de testigos de mercado.

Estas características hacen de SIVA un sistema muy adecuado para unidades administrativas que requieren una gran producción de valoraciones con escasos recursos humanos.



El Sistema es Sostenible, Exportable y Modular:

- Sostenible, porque los datos de soporte, la parte más costosa de SIVA, proceden en su totalidad de información pública ya generada y sin coste adicional para la Comunidad de Madrid: Catastro, Ortofotos, Cartografía, Índices Notariales. Por lo tanto, es difícil que se produzca una desactualización que pueda afectar a la eficacia general del sistema. Tampoco es necesario llevar a cabo la contratación externa de ninguna capa de información, por lo que la fiabilidad del Sistema no está sujeta a disponibilidad presupuestaria.
- Exportable, porque los datos que utiliza son accesibles por cualquier Administración Autonómica de España, no es, en este sentido, un sistema «local» que por su especificidad sólo pueda ser empleado en la Comunidad de Madrid.
- Modular, a pesar de ser un sistema integral, cualquier módulo del Sistema podría haber sido desarrollado de modo autónomo, y esto permite el desarrollo sin grandes trastornos de cada uno de ellos. Los módulos de SIVA son los siguientes:
  - Sistema de Información Geográfico de SIVA.
  - Base de Datos de Inmuebles.
  - Base de Datos de Testigos.
  - Sistema de Valoración individualizada.

145

El Sistema de Información Geográfico de SIVA permite conectar geográficamente la información de los diferentes subsistemas de información. El SIG de SIVA contiene información geográfica de base e información geográfica cuya generación y mantenimiento corresponde a la Subdirección General de Valoraciones.



Figura 1. Módulos y servicios de SIVA



## Sistema de Información Geográfica

El Sistema de Información Geográfica de SIVA permite la alimentación de las tablas alfanuméricas a partir de la información gráfica. La información geográfica contenida en el SIG se traslada al sistema alfanumérico, recayendo el mantenimiento de tales datos únicamente en el sistema geográfico. Los datos urbanísticos, de valores de sectores se trasladan a los inmuebles mediante superposición de capas. Los testigos reciben del SIG la información relativa a su inclusión en los sectores tributarios en un proceso dinámico y anualizado.

El SIG de SIVA es también el sistema de soporte para el análisis de la información de mercado georreferenciada, ya que permite analizar geográficamente la información de mercado de los testigos inmobiliarios, sirviendo de herramienta de ayuda a la decisión en la asignación de valores zonales.

## Base de datos de inmuebles

146

En ella se encuentran descritos, todos los bienes inmuebles de la Comunidad de Madrid (unos 5 millones), identificados por su referencia catastral. Cada inmueble se describe a partir de sus datos más relevantes, que son cargados anualmente a partir de la información facilitada por el Catastro (unos 15 millones de registros inmobiliarios). La información cargada comprende sus datos de ubicación, de superficie, tipología edificatoria, sus datos de antigüedad, calidad constructiva, cultivos, y otros datos de interés. SIVA a través de su proceso de carga transforma las más de 90 tipologías constructivas catastrales a 10 (viviendas colectivas, unifamiliares aisladas, en hilera, locales comerciales, edificios industriales, plazas de garaje, parcelas residenciales e industriales y suelo urbanizable y fincas rústicas), en función de la tipología y del destino y asimismo tipifica cada inmueble de acuerdo con su uso predominante en uno de esos 10 tipos a efectos de su posterior valoración masiva y modelos de valoración individualizada.

En el caso de los inmuebles rústicos, SIVA transforma las numerosas calificaciones catastrales de cultivo en seis clases de cultivo principales (Erial, Pastos, Regadío, Labor Secano, Olivo, Viñedo, y Olivo-Viñedo).

SIVA además, incorpora a cada inmueble desde su Sistema de Información Geográfica, los parámetros urbanísticos precisos que definen para cada parcela su clase de suelo y su calificación; su edificabilidad, y el resto de parámetros urbanísticos tales como la superficie mínima de parcela, número de plantas edificables, y otros datos.

Esta información urbanística de los 179 municipios de la Comunidad de Madrid, tanto en suelo urbano, como urbanizable y rústico se encuentra en una capa de información territorial alojada en el módulo SIG de SIVA y supone la carga y mantenimiento mediante procedimientos geográficos de unas 30.000 ordenanzas urbanísticas distintas.

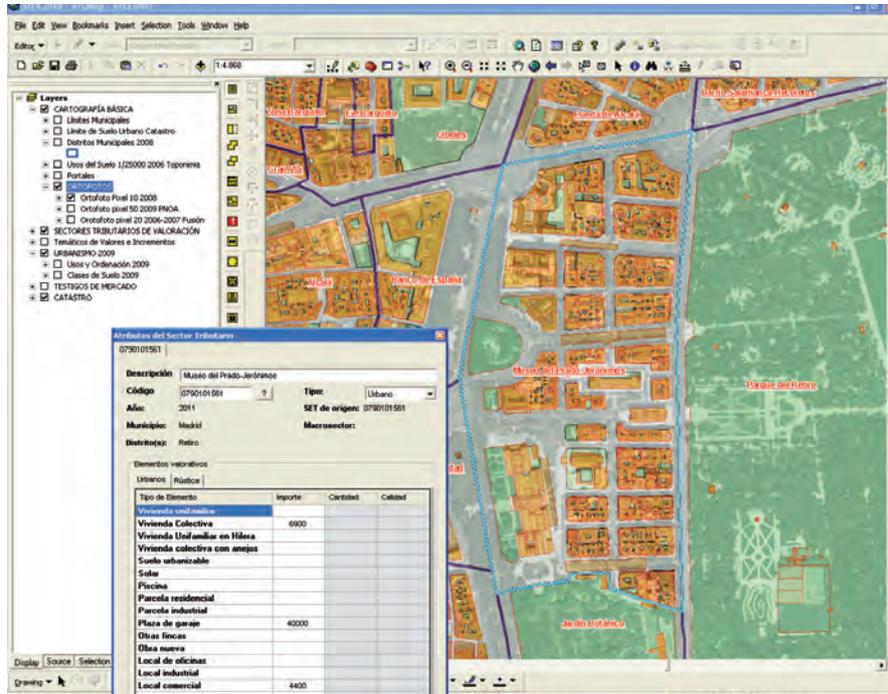


Figura 2. Sistema de Información Geográfica

147

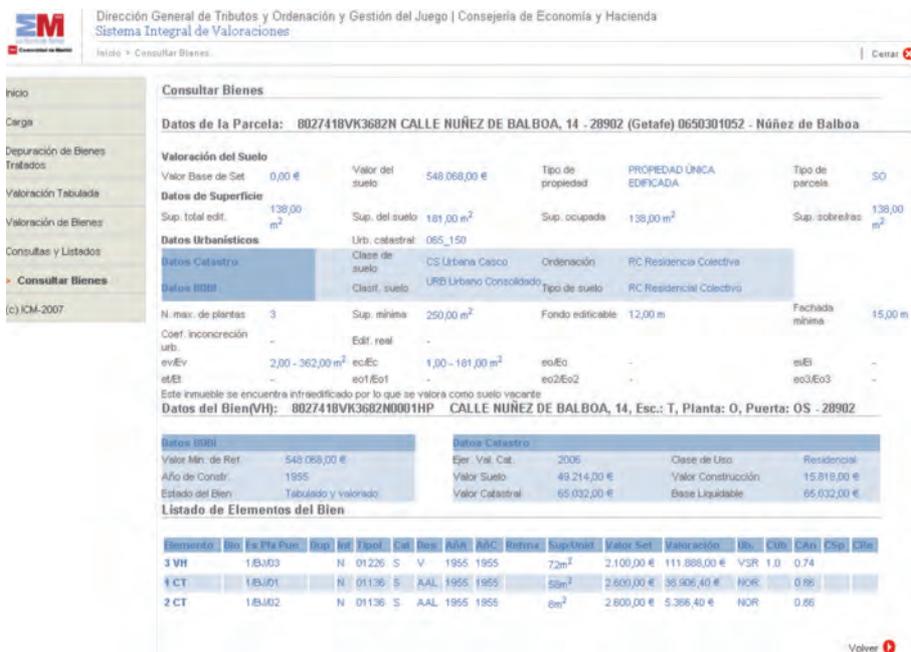


Figura 3. Base de Datos de Inmuebles



SIVA finalmente incorpora a cada inmueble los datos relativos a su adscripción a uno de los 8.100 sectores tributarios de valoración en que está dividida la Comunidad de Madrid, igualmente a partir de un proceso SIG. La herramienta de edición de sectores tributarios permite un adecuado seguimiento de los nuevos desarrollos urbanos existentes en la Comunidad de Madrid, y el seguimiento del mercado de Suelo Urbanizable y de Suelo Rústico. Esta sectorización tiene un mantenimiento anual.

Anualmente, se procede a la valoración masiva de los inmuebles, mediante unos algoritmos de valoración que atienden al tipo de inmueble y al tipo de parcela. Esta valoración masiva, permite disponer a la Administración Tributaria de la Comunidad de Madrid, antes de que se produzca la declaración del contribuyente, de una estimación del valor de cualquier inmueble, consiguiéndose así la valoración de toda la Comunidad de Madrid todos los años en todos los tipos de inmuebles.

Los resultados de la valoración masiva se expresan en el cuadro adjunto, y se consideran muy satisfactorios, al haberse valorado el 93% de inmuebles del parque inmobiliario, de modo desasistido.

148

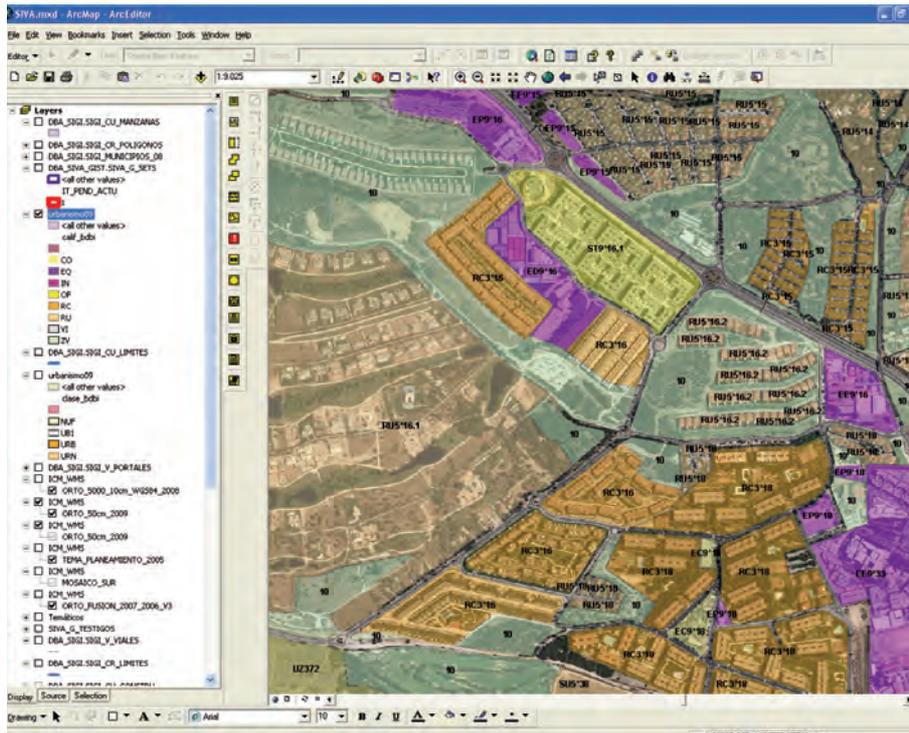


Figura 4. Capa de Información urbanística



**Situación del Cálculo Algoritmos de Valoración Tributaria**

Año (\*) 2010 Municipio (\*) 079 Madrid

Raturaleza	Tipo de Bien	Total	Valorados	Restricciones	No Valorados	% Valoración	Acciones	
RU	RF	23	6	6	17	26,09	No Valorados	Restricciones
UR	CT	45.544	42.430	97	3.114	93,16	No Valorados	Restricciones
UR	EI	15.551	7.170	739	8.381	46,11	No Valorados	Restricciones
UR	LC	85.252	82.625	246	2.627	96,92	No Valorados	Restricciones
UR	LO	18.008	17.264	93	744	95,87	No Valorados	Restricciones
UR	OT	86.591	0	0	86.591	0,00	Sin elementos	
UR	PG	338.002	319.650	266	18.352	94,57	No Valorados	Restricciones
UR	PI	784	473	473	311	60,33	No Valorados	Restricciones
UR	PR	633	389	389	244	61,45	No Valorados	Restricciones
UR	SO	5.112	4.134	4.134	978	80,87	No Valorados	Restricciones
UR	SU	3.583	0	0	3.583	0,00	No Valorados	
UR	VH	32.717	28.106	1.217	4.611	85,91	No Valorados	Restricciones
UR	VI	1.369.566	1.357.919	13.899	11.647	99,15	No Valorados	Restricciones
UR	VU	10.728	9.325	1.352	1.403	86,92	No Valorados	Restricciones
<b>Totales</b>								
		<b>Total</b>	<b>Valorados</b>	<b>Restricciones</b>	<b>No Valorados</b>	<b>% Valoración</b>		
		2.012.094	1.869.491	22.911	142.603	92,91		

Figura 5. Valoración masiva

### Base de Datos de Testigos de Mercado

La finalidad de disponer de testigos, bienes inmuebles concretos que hayan sido objeto de transacciones de valoración constatadas, es disponer de ‘casos’ con los que motivar y justificar valoraciones individualizadas (valoraciones de comprobación) y tener una herramienta de análisis como soporte y justificación a la asignación de valor tributario según sector y elemento valorativo.

La Base de Datos de Testigos es un sistema estructurado de análisis de mercado, que permite capturar los datos de las operaciones de mercado, preferentemente instrumentadas en escritura pública, analizarlas, seleccionarlas, filtrarlas y finalmente convertirlas en testigos de mercado fehacientes.

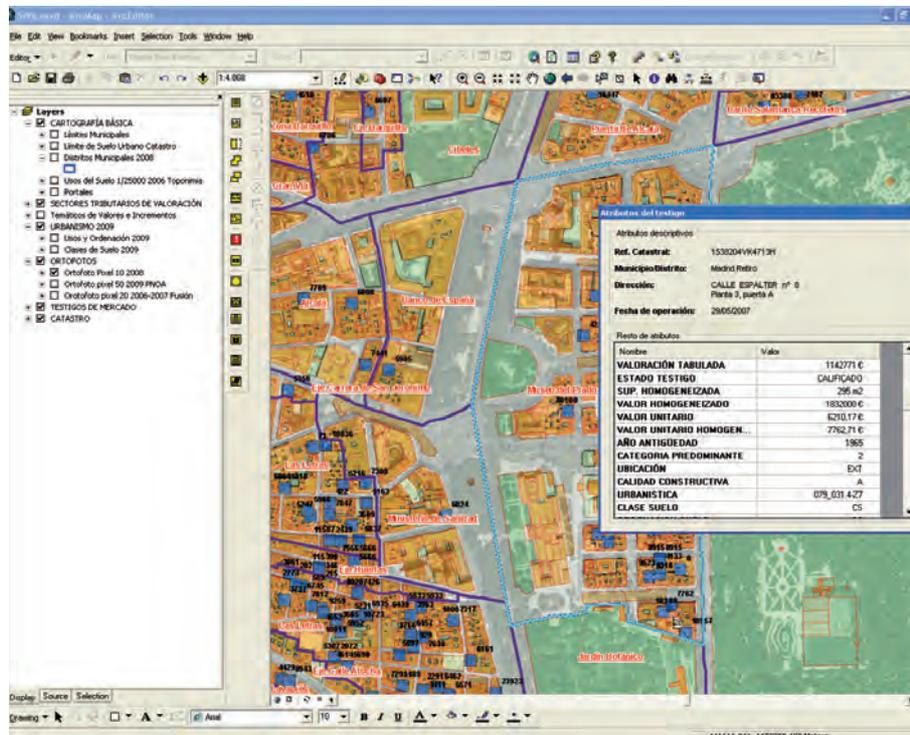
SIVA permite utilizar estos testigos de mercado en los informes de valoración, y justificar de este modo los valores zonales. Finalmente, SIVA lleva a cabo de modo automático la georreferenciación de los testigos de mercado en la cartografía, lo que permite un análisis geográfico de la información de mercado.

Las fuentes que nutren esta base de datos de testigos son el índice notarial informatizado y, las propias declaraciones de valor realizadas por los contribuyentes en las autoliquidaciones tributarias.

La Base de Datos de Testigos, incorpora algoritmos que permiten automáticamente determinar qué testigos van a ser empleados en los informes de valoración y cuáles



van a ser desechados. Únicamente se incorporan al sistema, aquellas operaciones que reúnen unos requisitos de fiabilidad predefinidos.



150

Figura 6. Testigos de mercado georreferenciados

## Sistema de Valoración individualizada

SIVA genera modelos de valoración adaptados al tipo de inmueble que se valora. El Sistema emplea el método de comparación en los inmuebles construidos, y selecciona todos los tipos de testigos necesarios en función de la configuración particular del inmueble valorado. Los testigos idóneos se seleccionan mediante un proceso geográfico: el sistema ofrece los testigos del mismo estrato de antigüedad que se encuentren en el mismo sector tributario, o a menos de unas distancias dadas que dependen del tipo de inmueble y de su ubicación

SIVA emplea el método residual estático (con testigos de producto final) en el caso de los solares urbanos. El método de comparación en suelos urbanizables y en defecto de testigos, el método residual dinámico; en suelos rústicos, emplea el método de comparación con fincas análogas.

En este aspecto, SIVA es especialmente potente, ya que incorpora un sistema experto que ofrece al valorador un rango plausible de valores de mercado a partir de los testigos existentes en el sistema, lo que minimiza los posibles errores, y abre la puerta a una gran producción de valoraciones de gran calidad y solidez.



El impacto tributario del nuevo sistema es también importante; el empleo de testigos de mercado hace que las valoraciones de comprobación se hagan a valor real de mercado, y no a valor mínimo de referencia, quedando éste relegado al papel de un valor mínimo objetivo, que en caso de no ser declarado, abre el camino a una estimación directa por parte de la Administración a partir de los testigos de mercado. En este entorno, el incentivo para el cumplimiento espontáneo por parte de los contribuyentes aumenta. El efecto de la comprobación ya no será un mero reajuste al valor mínimo, sino un incremento de valor superior.

151

**7. VALORACIÓN DEL INMUEBLE**

**TESTIGOS EMPLEADOS**

De acuerdo con la metodología anteriormente expuesta, se tienen en cuenta las siguientes operaciones, que se consideran testigos comparables.

La homogeneidad de la muestra tomada hace necesario aplicar coeficientes de homogeneización algunos. Al haberse tomado testigos comparables por antigüedad con el bien objeto de la presente valoración, este valor por metro cuadrado ya toma en consideración la antigüedad del inmueble.

Se han desechado expresamente para la presente valoración aquellos inmuebles con características diferentes a la del inmueble objeto de la valoración.

**Testigos de Vivienda Colectiva**

Protocolo Notarial	Ubicación	Sup. m2	Fecha Operación	Año Construcción	Valor Declarado	Valor €/m2
1147	SAN LURBICIO, 13 B-B	76,00	23/02/2007	1972	208.000,00	3.138,47
1922	SAN LURBICIO, 17 D-D	76,00	19/06/2007	1972	294.015,18	3.121,41
1748	GRECO, 5 4-A	74,00	20/03/2007	1978	220.000,00	3.078,38
4006	PRUDENCIO, 1 3-C	77,00	28/08/2007	1972	192.323,87	2.604,32
	SAN ASTURIO, 8 2-C	71,00	27/09/2007	1972	190.000,00	3.111,59
894	YELMES, 6 3-D	73,00	17/05/2007	1971	186.329,00	3.223,78
1141	SAN ASTURIO, 14 BJ-E	66,70	03/04/2007	1972	186.600,00	3.141,40
1448	SAN FRANCISCO DE ASIS, 11 E-B	73,00	08/03/2007	1978	200.000,00	3.185,73
3805	GRECO, 6 4-C	74,00	13/06/2007	1978	196.000,00	2.856,27
1189	SAN ASTURIO, 18 2-C	71,00	27/04/2007	1972	186.314,00	3.051,33

Valor en €/m2 Promedio de los Testigos seleccionados: 3.131,08

Figura 7. Sistema de valoración Individualizada: selección automática de testigos



## Emisión de Valoraciones Previas por Internet

Servicio on-line de emisión de valoraciones, en el que el ciudadano obtiene una valoración vinculante para la administración de modo instantáneo. El sistema solicita una serie de datos al ciudadano (la referencia catastral y el valor catastral del suelo, como dato clave de contraseña de acceso) y le facilita un informe con código seguro de la operación.

Este servicio es radicalmente novedoso y distinto al que ya existe en estos momentos; la aplicación de valoraciones por Internet hasta ahora, al no contar con datos inmobiliarios, ya que éstos eran introducidos por los contribuyentes, no podía facilitar las valoraciones con carácter vinculante, y servía únicamente de orientación.

152

	Dirección General de Tributos y Ordenación y Gestión del Juego Consejería de Economía y Hacienda	Subdirección General de Valoraciones Calle Zurbano, 51 28010 Madrid	
<b>Comunidad de Madrid</b>			
<b>Valoración Previa</b>			
Plaza de garaje			
Referencia Catastral: 0017401VK7801N0090BS			
Localización: CALLE JUAN DE GUZMAN, 1 - Planta: S2, Puerta: 90 - 28804(Alcalá de Henares)			
<b>CARACTERÍSTICAS DEL BIEN</b>			
Año de Construcción: 1997			
Tipo	Esc Planta	Puerta	Superficie/Unidades
Plaza de garaje	S2	90	3 unidades
<b>VALORACIÓN</b>			
Valor referido al año:	2006		
Importe de la valoración:	48.450,00€		
Fecha emisión de la valoración:	27/10/2009		
Código Seguro de Operación:	E8E3A83292E1709B		

Para finalizar, el sistema incorpora como usuarios al resto de Comunidades Autónomas, que pueden hacer uso de SIVA en el caso de que requieran una valoración de algún inmueble radicado en la Comunidad de Madrid, muy singularmente en el ámbito del Impuesto de Sucesiones y Donaciones.

A estos efectos, se está ultimando un servicio web que permite a las demás Comunidades Autónomas obtener las valoraciones de inmuebles en la Comunidad de Madrid que precisen, en el ámbito del Impuesto de Sucesiones.

En la actualidad, anualmente se elaboran para otras Comunidades Autónomas más de un millar de valoraciones, y con el nuevo sistema, esta tramitación pasará a ser totalmente telemática y sin papeles.



Respecto a mejoras en la prevención del fraude tributario y en el ahorro de costes que la implantación del sistema haya logrado, es previsible que contar con un Sistema de estas características redundará en una mejora muy importante en el control de las operaciones inmobiliarias. En este ámbito, SIVA adquiere una enorme potencia, al permitir controlar, por ejemplo, los flujos de renta que se ponen de manifiesto en transmisiones sucesivas, con una enorme simplicidad de manejo para las oficinas gestoras.

En cuanto a la mejora de la eficiencia interna; una de las características principales de SIVA es su eficiencia, esto es, hacer más con menos, reducir el tiempo dedicado a consultar todas las fuentes de información; el tiempo destinado a llevar a cabo tareas que puede hacer ventajosamente un sistema informático, reducir los plazos de respuesta, y esto, sin duda es un valor importante para la Administración Pública, que trabaja con recursos necesariamente limitados.



# La Administración Tributaria: reflexiones sobre el modelo de implantación territorial

## RESUMEN

El artículo busca el origen del modelo de administración tributaria española actual en el análisis que de la misma se realizó en las décadas de los setenta y ochenta, y que daría lugar, en 1992, al nacimiento de la Agencia Tributaria. El origen de ésta, los objetivos a los que debía y debe servicio, las caracterís-

ticas operativas que definen su funcionamiento y las circunstancias actuales que permiten reflexionar sobre su organización territorial, son el objeto de atención del presente trabajo, que se cierra con un estudio comparativo entre la Agencia y otras administraciones tributarias.

Probablemente debido a la actual crisis económica y la necesidad de reducir nuestro déficit público, parece conveniente «adelgazar la Administración Pública» y es fácil hallar numerosas referencias en este sentido en la mayoría de los medios de comunicación.

Sin que las reflexiones que se contienen a lo largo del presente artículo supongan un rechazo frontal a este pensamiento, con ellas pretendo poner de manifiesto los aspectos más significativos que incidieron en el diseño de la actual Administración Tributaria y que hacen que hoy sea una de las más eficientes y eficaces. Asimismo pretendo exponer sus principales características mediante comparación con otras de nuestro entorno más inmediato, con objeto de valorarlas adecuadamente.

El germen de la organización y funcionamiento actual de nuestra Administración Tributaria (en adelante AT.) se debe buscar en las decisiones adoptadas al final de la década de los setenta y principios de los ochenta que, con el paso del tiempo, se han demostrado clave en el resultado obtenido.

La reforma fiscal de finales de los setenta (Ley 44/1978 del IRPF y Ley 61/1978 de Sociedades) suponía un cambio fundamental en relación con el sistema tributario establecido por la Ley 41/1964 que descansaba fundamentalmente en impuestos de naturaleza objetiva ya que, por el contrario, se formulaba sobre la base de los impuestos personales en el ámbito de la imposición directa, y de los impuestos generales sobre las ventas en el caso de los tributos indirectos.



## EL REAL DECRETO 489/1979 DE 20 DE FEBRERO

En el preámbulo del RD 489/79 se decía que la aplicación de las leyes tributarias exige, en todo momento, la existencia de una administración tributaria eficaz que permita convertir en realidad los contenidos normativos de las mismas y alcanzar, en definitiva, los fines últimos de carácter económico, político y social que se reconocen a los tributos. Esta naturaleza instrumental de la administración frente a la norma tributaria supone, en consecuencia, una dependencia directa de la estructura organizativa de la misma en relación con las características básicas que conforman el sistema tributario vigente. Este planteamiento, formulado desde la perspectiva global de la administración tributaria, alcanza toda su virtualidad en el ámbito de la administración territorial, que es donde se contrasta realmente la eficacia en la aplicación de los tributos.

En 1979, con una democracia recién nacida y con una reforma fiscal ya aprobada en las Cortes Generales (Ley 44/78 del IRPF y Ley 61/78 de Sociedades), resultaba imprescindible organizar la Administración Tributaria para poder aplicarla con suficientes garantías. En este marco se redactó el RD 489/1979

156

La organización de la administración territorial existente antes del RD 489/1979 era básicamente la establecida por el decreto 1778/1965 que respondía a los planteamientos del sistema tributario existente en aquellas fechas, y su estructura se basaba en los diferentes conceptos impositivos, lo que la hacía, en consecuencia, excesivamente vertical y escasamente funcional, así como por una delimitación territorial de competencias que atendía a la localización de los elementos productores de los mismos, concluyendo todo ello en una escasa coordinación de actuaciones y una muy limitada actividad de apoyo a los distintos órganos territoriales.

Una AT. con la organización apuntada no resultaba, sin duda, la más apta para hacer frente a la aplicación de un nuevo sistema tributario que suponía una mayor complejidad a la hora de poner en práctica los distintos tributos que lo integraban, consecuencia obligada de su personalización y de una más precisa articulación de los mismos, lo que se manifestaba en la necesidad de una información más completa a la hora de su aplicación y una coordinación intensa en las actuaciones de los distintos órganos administrativos. A estas nuevas necesidades tenía que responder, pues, la organización de la administración territorial de la AT., teniendo siempre presente que el objetivo de la eficacia de la actuación administrativa nunca podía alcanzarse por la sola y simple actuación de la Administración, sino que era imprescindible que esta se apoyase, en todo momento, en la colaboración, lo más intensa posible, de los propios contribuyentes.

La organización que formulaba el RD 489/79 tenía como líneas fundamentales: el acercamiento de la administración al contribuyente para lograr un mejor conocimiento de la realidad y estimular, al propio tiempo, una mayor colaboración de éstos; la coordinación de órganos y de funciones; y la determinación de la competencia territorial en base a la localización de los sujetos pasivos, determinada por el domicilio fiscal.

Por lo que se refiere a los órganos de la administración territorial de la Hacienda Pública, se crearon las Delegaciones de Hacienda Especiales y las Administraciones



de Hacienda, que vendrían a reforzar la operatividad de las preexistentes Delegaciones de Hacienda. El establecimiento de órganos con competencias territoriales superiores e inferiores al marco administrativo de la provincia era una necesidad sentida ya y prevista en el decreto 1770/1965, y en otras disposiciones de naturaleza orgánica posteriores, pero que no había logrado convertirse en una realidad práctica de forma estable.

Las Delegaciones de Hacienda Especiales se establecieron en las cabeceras de zona con el fin de fortalecer la eficacia de los planes y programas dispuestos por los órganos de la administración central mediante el asesoramiento y el apoyo y coordinación de los restantes órganos territoriales. Las Administraciones de Hacienda, con un ámbito de actuación territorial limitado a demarcaciones inferiores a la provincia, respondían a la necesidad de acercamiento de la administración tributaria a los contribuyentes y se crearon con la intención de reforzar la operatividad de las Delegaciones de Hacienda en las funciones de aplicación de los tributos.

Por lo que se refiere a la estructura interna de los órganos territoriales la reorganización que se establecía en el RD 489/79 rompía con el criterio organizativo tradicional basado en los conceptos impositivos, para adoptar un criterio funcional que respondiese al proceso lógico de aplicación de los tributos. En este sentido, la más intensa colaboración por parte de los contribuyentes exigía prestar la mayor atención a las relaciones de la administración con éstos.

Finalmente, el cambio de criterio de gestión tributaria, en cuanto a la competencia de los órganos territoriales en la aplicación de los tributos, con la introducción del domicilio fiscal como vínculo de conexión del sujeto pasivo a la AT. es una exigencia inmediata de la personalización y subjetivación del sistema tributario que la reforma tributaria introdujo, pero a su vez, suponía facilitar las relaciones del contribuyente con la administración, puesto que con tal criterio dichas relaciones se desarrollarían en el lugar de su residencia habitual, si se trata de una persona física, o en el del domicilio social o donde radicasen su gestión o dirección de tratarse de una persona jurídica.

157

## LA DÉCADA DE LOS OCHENTA

No era previsible que en España se pudieran destinar un gran número de funcionarios para desarrollar la nueva reforma fiscal, ni tampoco contar con una red territorial tan extensa como la disponible en otros países de nuestro entorno como Francia o Reino Unido. Por ello fue necesario adoptar determinadas decisiones que redujeran los costes de aplicación del nuevo sistema tributario.

Así dos actuaciones fundamentales de aquellas fechas como fueron:

- La implantación generalizada del modelo de autoliquidación para cada uno de las diferentes figuras impositivas, convirtiendo así a los contribuyentes en «colaboradores» de la AT.
- La colaboración con las entidades financieras para la prestación del servicio de recaudación directa,



han resultado claves y determinantes en su funcionamiento. Es posible que fueran factores económicos los que determinaron la aplicación de ambas medidas, pero, visto el resultado obtenido, su acierto ha sido evidente.

La aplicación general del sistema de autoliquidaciones para todos los impuestos hacía recaer en los contribuyentes, vía presión fiscal indirecta añadida, el cumplimiento formal de las obligaciones tributarias, liberando así a la AT. del coste que supondría la aplicación de cualquier otro sistema. Por el contrario la AT. debería procurarse de los sistemas informáticos y de gestión del conocimiento necesarios para, de una parte facilitar a los contribuyentes el cumplimiento voluntario de sus obligaciones fiscales y, de otra, garantizar que los procedimientos de comprobación posterior resultasen plenamente eficaces y homogéneos en todo el territorio.

En este sentido hay que destacar el permanente esfuerzo realizado por nuestra AT. en las tareas de asistencia a los contribuyentes elaborando y distribuyendo aplicaciones informáticas para facilitar el cumplimiento de sus obligaciones formales.

Lo que en un principio se resumía en la existencia de la aplicación informática (PADRE) de ayuda a la confección de las declaraciones de IRPF, se ha convertido con el paso del tiempo en un sinnúmero de programas informáticos, formularios y manuales de ayuda, cuyo objetivo es reducir al mínimo el coste que para los contribuyentes supone el pago de los impuestos. Así, la puesta en marcha de la campaña de impresión y distribución de los Borradores de declaraciones de IRPF no es sino una de las últimas medidas puestas en práctica que, en el ejercicio pasado, sirvió para cumplimentar más de 9 millones de declaraciones.

158

Por lo que respecta a la implantación del modelo de recaudación tributaria basado en la colaboración de las entidades financieras, debemos convenir que su puesta en marcha fue posible gracias a los elevados tipos de interés (superiores al 15%) existentes en aquellas fechas, ya que la única contraprestación que dichas entidades reciben por la prestación del servicio se reduce a la «posesión» durante un periodo medio de diez días del dinero abonado por los contribuyentes hasta su transferencia a la cuenta de los tributos en el Banco de España.

Hoy, esta colaboración se ha convertido en un servicio tan demandado por los clientes a sus entidades financieras que hace prácticamente imposible que éstas dejen de prestarlo. No cabe duda que, en la actualidad, con unos tipos de interés muy por debajo de aquellos (en torno al 1,5%), no sería posible suscribir aquellos acuerdos sino con una gran contraprestación económica por parte de la AT.

Esta actuación junto con la eliminación de las «zonas recaudatorias» y la creación del área de Recaudación en los servicios centrales y territoriales de la AT. supuso una renovación total en los procedimientos recaudatorios.

No obstante lo anterior, la reforma de la AT. fijada en el RD 489/1979 no se pudo dar por definitivamente implantada hasta finales del año 1985, ya que la ausencia de inmuebles en algunos casos y de medios humanos en otros imposibilitaron completar el despliegue territorial en un plazo menor.



## LA AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Sin duda la creación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (en adelante AEAT) mediante la Ley de Presupuestos para 1991 supuso un cambio significativo en el desarrollo de la AT. Representaba una gran oportunidad para mejorar su funcionamiento y se configuraba como un instrumento que permitiría conseguir una mejor aplicación del sistema tributario al disfrutar de mayor autonomía y especialización, al tiempo que la mayor especialización de los servicios territoriales facilitaba la implantación de un sistema de dirección por objetivos, así como su planificación.

Es evidente que el simple hecho de publicar en el BOE un nuevo marco organizativo y una nueva denominación para los órganos que integraban la antigua Secretaría General de Hacienda no iba a producir resultados. Para que la AT. cumpliese correctamente con los objetivos planteados en la ley de creación de la AEAT era necesario lograr un cambio de actitud en la identificación con los objetivos de la organización y en la asunción de nuevas responsabilidades por parte de su personal, especialmente de sus directivos.

Las características fundamentales de la AEAT en el momento de su creación eran las siguientes:

- *Extensa implantación territorial*  
17 delegaciones especiales, 56 delegaciones, 206 administraciones y una amplia red de recintos aduaneros.
- *Amplio contenido funcional*  
Integración de todas las funciones necesarias para la gestión integral de todos los tributos tanto internos como externos al contar también con los servicios aduaneros. En pocos países de la OCDE y la UE se da esta circunstancia.
- *Autonomía*  
En materia de RRHH, de gestión económica y de definición de su estructura organizativa.
- *Intensa implantación de las Tecnologías de la Información*  
Tanto en lo relativo a las tareas de facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales como en las de represión del fraude tributario.
- *Formación y especialización de sus RRHH*  
Más del 30% de sus efectivos son de los grupos A1 y A2.

159

Junto a estos aspectos positivos también existían otros de carácter negativo que constituyen los puntos débiles de la organización:

- *Escasa dimensión*  
Aunque las comparaciones con otras AT. de nuestro entorno no siempre resultan fáciles, para poder cumplir los objetivos previstos sería necesario



incrementar sensiblemente los efectivos actuales tal y como se detalla más adelante.

- *Confusión en la estructura directiva*  
La coexistencia de dos líneas jerárquicas (funcional y territorial) dificulta la asunción de responsabilidades y la definición de los objetivos.
- *Indefinición del papel de las Administraciones*  
Si bien inicialmente fueron creadas con un diseño cualitativamente igual, con el paso del tiempo se ha demostrado que existen diferencias muy significativas entre muchas de ellas, debido fundamentalmente a su diferente tamaño.
- *Deficiencias de coordinación entre áreas funcionales*  
Aunque se han realizado significativos avances en este apartado, siguen existiendo dificultades que es necesario superar.

Desde su creación, se han puesto en marcha diferentes Planes Estratégicos encaminados a mejorar los puntos débiles apuntados. Desde el punto de vista de su implantación territorial, las actuaciones más significativas experimentadas en estos últimos años son las siguientes:

160

- *Creación de la Delegación Central de Grandes Contribuyentes*  
Mediante la Orden Ministerial EHA/3230/2005 y sobre la base de las preexistentes Oficinas Nacionales de Inspección, Recaudación y Aduanas se creó una nueva Delegación que asumió las tareas de control y gestión de los principales contribuyentes del país.
- *Reorganización de las Administraciones*  
A lo largo de estos años se han sucedido numerosos planes de actuación que han tenido por objeto redefinir el papel que deben desempeñar las Administraciones de la AEAT, al tiempo que se ha procedido a reorganizar sus competencias.
- *Regionalización de las áreas*  
La aprobación durante 2004 de las llamadas Resoluciones de regionalización de competencias de las distintas áreas funcionales y de la Resolución de la Presidencia (21-09-2010) sobre organización territorial de la AEAT, modifican el ámbito de actuación de las Administraciones.

Por ello durante estos últimos años se han sucedido diferentes actuaciones encaminadas a revisar el papel de las Administraciones en el ámbito de la AEAT, con objeto de revisar tres aspectos fundamentales:

- Definir las funciones a desempeñar por las Administraciones en el nuevo marco de la regionalización de funciones.
- Asignar estas funciones a las Administraciones de la AEAT.
- Determinar las cargas de trabajo de cada unidad y proceder a distribuir los medios disponibles para su ejecución.



## COMPARACIÓN CON OTRAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS

No resulta fácil efectuar una comparación adecuada entre diferentes AT., toda vez que, con carácter general, responden a organizaciones diferentes, tanto en lo referente a competencias (impuestos estatales, regionales, locales, etc.) como a servicios prestados (aduanas, recaudación, formación, etc.).

Por ejemplo, en el caso de España, la AEAT solo se encarga del sistema tributario estatal, dejando a otras Administraciones la gestión de los tributos locales y regionales, circunstancia ésta que no ocurre en diversos países de la OCDE, por el contrario integra entre sus competencias la gestión del sistema aduanero, cosa que raramente ocurre en otras AT. de nuestro entorno.

De todos modos, con ánimo de presentar un dibujo global de la situación de nuestra AT en comparación con otros países, a continuación analizaremos determinados datos de su funcionamiento desde una doble perspectiva: primero en términos cuantitativos (núm. empleados, núm. oficinas) y en segundo lugar en términos de eficiencia (recaudación, coste de servicios).

Para este análisis comparativo utilizaremos los datos contenidos en las últimas series publicadas por la OCDE en 2008, que son lo suficientemente homogéneos como para no incurrir en errores significativos.

161

### Comparación Cuantitativa

Para el análisis cuantitativo nos referiremos a los datos correspondientes al número de empleados y su ratio respecto a la población del país. Si bien, tal y como hemos apuntado anteriormente, estos datos no pueden ser objeto de comparación directa sino que se deben matizar en función del modelo al que responden.

	Total RRHH	Núm. Oficinas local/ regional	Núm. ciudadanos/ empleado
Bélgica	17.322	1.278	609
Canadá	38.179	51	889
Dinamarca	8.888	30	677
Francia	127.907	—	—
Alemania	111.988	576	736
Grecia	13.824	295	887
Italia	32.945	407	1.070
Japón	56.159	536	2.275
México	32.729	115	4.968
Holanda	31.220	19	641
Polonia	50.655	433	753
Suecia	9.900	119	1.050
Reino Unido	88.934	366	681
USA	92.017	185	3.254
España	27.153	305	1.623

Datos 2007 según series OCDE 2008.



No obstante la dificultad de comparar datos en valores absolutos, desde un punto de vista relativo, destaca sobremanera que, de los países de la UE, sea la AEAT la que cuente con un ratio menor de efectivos por ciudadano (1 efectivo por cada 1.623 ciudadanos), lo que viene a justificar la afirmación sobre su reducida dimensión que se ha formulado con anterioridad.

Por otra parte, en términos absolutos destacan las cifras de efectivos de las AT de Francia, Alemania, Reino Unido y Polonia que superan con creces los de España.

### Comparación del Índice de Eficiencia

A continuación se detalla la evolución (2003/2007) del denominado «índice de eficiencia» que mide el coste de los servicios que deben asumir las AT para recaudar 100 euros.

Es probable que este índice no sea un factor absolutamente determinante a la hora de reflejar la eficiencia de las AT ya que depende directamente del importe de la recaudación tributaria global, y ésta está sujeta a vaivenes que no tienen relación con el funcionamiento de la AT, tales como la coyuntura económica, los cambios normativos (tipos impositivos, etc.), etc. No obstante está generalmente aceptado como un factor cuya tendencia permite visualizar la mayor o menor eficiencia de las medidas organizativas adoptadas en las AT.

162

	Coste servicio/recaudación neta (por cada 100 €)				
	2003	2004	2005	2006	2007
Bélgica	-	1,89	1,42	1,35	1,40
Canadá	1,33	1,17	1,31	1,35	1,22
Dinamarca	0,87	0,83	0,74	0,63	0,62
Francia	1,41	1,35	1,07	0,99	0,97
Alemania	-	-	0,86	0,83	0,78
Grecia	1,65	1,69	-	-	-
Italia	-	-	1,36	1,24	1,16
Japón	1,67	1,58	1,69	1,56	1,53
México	1,41	1,29	1,18	1,06	0,95
Holanda	1,39	1,30	1,35	1,15	1,11
Polonia	1,95	2,62	1,93	1,75	1,42
Suecia	0,57	0,59	0,38	0,39	0,41
Reino Unido	1,04	0,97	1,10	1,12	1,10
USA	0,57	0,56	0,52	0,47	0,45
España	0,83	0,82	0,74	0,68	0,65

Datos 2007 según series OCDE 2008

Del análisis de los datos expuestos, se puede extraer la conclusión de que la AEAT se encuentra dentro de las más eficientes (menor coste/100 € recaudación) de la UE y por delante de las de Francia, Italia, Alemania, Reino Unido y Polonia.



Asimismo en el cuadro que figura a continuación se puede observar que la posición de la AT Española en términos de eficiencia, en comparación con el PIB, resulta asimismo de las más destacables. Destaca que, siendo responsable de gestionar más del 30% de nuestro PIB, el coste de la AEAT se mantenga por debajo del 0,8% del importe neto de la Recaudación tributaria, únicamente comparable, en la UE, con lo que ocurre en las AT de Suecia, Dinamarca y Alemania. Quedan fuera de la comparación los datos relativos a México y USA por su diferente tamaño.

Índice 2007 Eficiencia	Ratio 2007 Ingresos Tributarios/PIB			
	<20%	20-30%	30-40%	>40%
<0,60		USA		Suecia
0,61-0,80			España	Dinamarca Alemania
0,81-1,00	Mexico			Francia
1,01-1,20			Holanda	
1,21-1,40			Canada	Bélgica
>1,40		Japón	Polonia	

Datos 2007 según series OCDE 2008.

## COSTES DE LA AEAT

Los datos elaborados por la OCDE en sus series 2008, matizan determinados gastos de funcionamiento (aduanas, informáticos, etc) con objeto de que la comparación resulte más homogénea. Por ello se considera adecuado reflejar a continuación un detalle de los gastos reales incurridos por la AEAT en la última década y su correspondencia con los ingresos tributarios netos obtenidos, y por consiguiente, los índices de eficiencia correspondientes a dichos ejercicios.

	Coste servicios	Recaudación Neta	Índice eficiencia
2000	877.404	106.596.514	0,82
2001	909.017	113.072.646	0,80
2002	965.345	124.124.365	0,78
2003	1.023.233	131.600.491	0,78
2004	1.074.333	142.580.346	0,75
2005	1.137.873	162.651.372	0,70
2006	1.198.016	181.651.355	0,66
2007	1.254.340	201.422.777	0,62
2008	1.360.656	175.264.974	0,78
2009	1.402.905	142.792.162	0,98

Importes en miles de euros.



*105 años del Cuerpo de Arquitectos de la Hacienda Pública (1906-2011)*

En el periodo 2000 a 2007 los ingresos tributarios gestionados por la AEAT han seguido un ritmo creciente, incrementándose en dicho periodo en 94.826 millones de euros, lo que supone un incremento del 89%. Sin embargo, en el ejercicio 2008, debido al cambio en las condiciones económicas, estos ingresos descendieron 27.293 millones de euros con respecto a 2007. En 2009 han seguido descendiendo hasta los 142.792 millones de euros.

Por ello, los índices de eficiencia que, según su definición, dependen de los costes de los servicios y de los ingresos recibidos, han sufrido una considerable oscilación.

# Las obras públicas en España: participación de los arquitectos en su ejecución y evolución de la normativa

## RESUMEN

El artículo describe, a partir de la normativa sobre obras públicas en España desde la segunda mitad del siglo XIX, el desarrollo del procedimiento de ejecución, vigilancia y control de la obra pública y las actuaciones facultativas en relación al mismo.

Se analiza la participación del arquitecto en dicho procedimiento en comparación con la de otros facultativos, los ingenieros, intervinientes también en el mismo. Esta participación se explica, según el autor, por el avance del concepto de obra pública establecido en la normativa, que va desde una definición inicial más estricta, limitada a las grandes

infraestructuras: carreteras, canales y ferrocarriles, a otra más amplia en la que se incluyen de forma expresa los edificios públicos; y también, por el diferente posicionamiento de ambos colectivos ante la propia actuación profesional, consecuencia de la evolución histórica de las profesiones de arquitecto e ingeniero.

En este contexto se considera la actuación facultativa de los arquitectos al Servicio de Hacienda Pública hasta el pleno reconocimiento de sus competencias profesionales, que se han ido definiendo progresivamente en los sucesivos Reglamentos del Cuerpo.

## INTRODUCCIÓN

Cuando se examina la legislación española en materia de obras públicas desde sus inicios en la 1.<sup>a</sup> mitad del siglo XIX, en que surge con fuerza una verdadera actuación pública sistematizadora en el ramo, hasta época reciente, puede parecer que la participación de los arquitectos en la ejecución de la obra pública no ha ido en correspondencia con el perfil y competencia profesional de estos facultativos al servicio de la Administración, al contrario de lo que ha sucedido con otros cuerpos, especialmente el de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, que han disfrutado de mayor protagonismo.

Las razones son múltiples y todas, en cualquier caso, tienen que ver con el diferente posicionamiento que adoptaron las profesiones de Arquitecto e ingeniero (nos referimos a los ingenieros civiles cuya rama de actuación es la ingeniería de



infraestructuras también llamada de obras públicas) frente a su propia actuación profesional.

## EL ARQUITECTO FRENTE AL INGENIERO

Si actualmente la diferencia entre arquitectos e ingenieros da lugar a pocas dudas, no ha sido así a lo largo de la Historia, pues hasta finales del siglo XVIII eran una sola profesión o estaban íntimamente relacionadas.

Ya en el siglo I, Vitrubio, en su Tratado de Arquitectura, define esta como *«una ciencia adornada con numerosas enseñanzas teóricas y con diversas instrucciones, que sirven de dictamen para juzgar todas las obras que alcanzan su perfección mediante las demás artes»*. Y describe los conocimientos que debe poseer el Arquitecto *«... que surgen de la practica y del razonamiento»* y provienen de muchos campos distintos porque en su obra se contrastan el valor de las ciencias y de las artes. Define las partes de la arquitectura que son *«... la construcción, la gnomónica y la mecánica»*. La construcción a su vez se divide en dos partes, *«... una parte trata sobre la disposición de murallas y obras comunes en lugares públicos, y otra sobre el desarrollo de edificios privados»*, estableciendo la primera clasificación de las obras públicas que se conoce: *«en los edificios públicos se dan tres posibles objetivos: la protección, el culto y la situación ventajosa. La protección se refiere a la estructura de muros, torres y portales, con la finalidad de rechazar en cualquier momento los ataques de los enemigos. El culto hace referencia a la ubicación de los templos de los dioses inmortales y de los santuarios sagrados. La situación ventajosa consiste en la disposición de lugares comunes destinados a uso público, como son los puertos, foros, pórticos, baños públicos, teatros, paseos y construcciones similares, que se disponen en lugares públicos, atendiendo a una misma finalidad de uso»*.

166

Describe Vitrubio una nueva dimensión del Arquitecto que es la del ingeniero militar, actividad que se refiere no solo al diseño y construcción de fortificaciones defensivas de las ciudades, sino también a las máquinas de guerra, al que dedica el último libro.

En general, el Tratado de Vitrubio se plantea como un tratado completo de arquitectura, ingeniería civil e ingeniería militar tal como actualmente se entienden estas profesiones.

Sin embargo, desde Grecia existían arquitectos e ingenieros diferenciados profesionalmente, los ingenieros hacían máquinas, fortificaciones y otros ingenios militares; el arte de construir era de los arquitectos, y con frecuencia ambas profesiones las ejercían las mismas personas.

En el Renacimiento se publican diferentes tratados de arquitectura e ingeniería, desde Alberti a Vignola, pasando por Serlio y Palladio o los cuadernos y diarios de Leonardo, en los que se mezclaban temas de ambas profesiones y, aunque reforzaron la posición social del Arquitecto, empezaban a crear una cierta diferenciación entre ellas.

En España destacan las figuras de Diego Salgado, que escribió en 1526 su Tratado *«Medida de lo romano»* inspirado en Vitrubio, o Juanelo Turriano, relojero del rey,



al que se le atribuye el mayor tratado de ingeniería hecho en España, «Los 21 libros de los ingenios y maquinas», escrito en la 2.<sup>a</sup> mitad del XVI.

Es difícil en este periodo identificar a los ingenieros y arquitectos porque los diferentes profesionales del arte de construir tenían muy diversas procedencias: algunos se formaban en universidades, otros aprendían con otro Arquitecto o ingeniero y los más eran Maestros Mayores según la organización gremial de las profesiones.

El primer intento de crear una escuela de arquitectura e ingeniería que se hace en España, lo promueve Felipe II con la fundación en 1582 de la Academia Real Matemática, por consejo de Juan de Herrera, siguiendo el modelo de la Academia de Lisboa.

En el marco de esta Academia se crea una cátedra *«donde se lea y estudie el arte de la arquitectura y las demás que fueran necesarias para el buen fabricar»*. Esta institución estaba concebida como la primera piedra de un amplio programa de academias en diversas ciudades *«en las que se leyese las ciencias matemáticas, a fin de que con ellas se habituasen los hombres en las cosas pertenecientes a buenos ingenieros, arquitectos, cosmógrafos, pilotos, artilleros y otras artes dependiente de dichas matemáticas»*.

Aunque su ambicioso proyecto no llegó a realizarse, la Academia de Matemáticas de Madrid, funcionó durante algunos años bajo la dirección del propio Herrera, que realizó una importante labor de difusión de los tratados de Arquitectura, continuando su actividad hasta que en 1634 paso a integrarse en el Colegio Imperial.

167

Desde el Renacimiento, la complejidad de las técnicas constructivas aplicadas a los distintos tipos de obra pública y los conocimientos necesarios van siendo cada vez más exigentes, lo que propicia la aparición de arquitectos e ingenieros con un cierto grado de especialización, hasta llegar al siglo XVIII cuando se produce la disociación institucional de ambas profesiones. Uno de los primeros países que inició este proceso fue Francia, al que siguieron, reproduciendo más o menos las pautas francesas, muchos otros entre ellos España.

La primera separación que se produjo fue la de los ingenieros militares. En España el Cuerpo de Ingenieros Militares se inicia en 1711 con la aprobación por Felipe V de la organización del Cuerpo y se consolida en 1718 con la promulgación de sus ordenanzas.

La actividad de estos ingenieros militares, el primer cuerpo institucional de carácter facultativo, no se limitó al campo militar, sino que intervenía en obras públicas de diverso tipo: caminos, canales, abastecimiento de agua y puertos. Esta actividad se simultaneó con la de los arquitectos que también trabajaban en obras públicas de forma generalizada: Juan de Villanueva traza la carretera de Villalba a Segovia por el puerto de Navacerrada o Pedro de Ribera construye el Puente de Toledo sobre el Manzanares.

En 1747 se crea en Francia L'Ecole des Ponts et Chaussées, que sirve de modelo al ingeniero español Agustín de Betancourt, becado por el marqués de Floridablanca para estudiar en esta escuela francesa, para la creación en 1803 de la Escuela de Caminos y Canales, que sentará las bases de la definición en España de la profesión



de ingeniero. Previamente se había creado, también por impulso del propio Betancourt, el cuerpo facultativo de la Inspección General de Caminos y Canales, que pasó a llamarse en 1803 Cuerpo de Ingenieros de Caminos y Canales.

La profesión de Arquitecto no estuvo claramente regulada en España hasta que en 1757, en época de Fernando VI, se creó la Real Academia de Nobles Artes de San Fernando, en una suerte de refundación de la creada años atrás, en 1744, por Felipe V. La academia monopolizó desde entonces la expedición de títulos oficiales de Arquitecto, anulando y prohibiendo los que otorgaban ciudades, cabildos o gremios a través de las cofradías, congregaciones y juntas (en especial la de la Hermandad de Nuestra Señora de Belén, según se menciona expresamente en la Cédula fundacional de 1757).

La enseñanza fue impartida inicialmente en la Casa de la Panadería de la Plaza Mayor de Madrid y posteriormente en el palacio de Goyeneche en la calle Alcalá, que pasó a ser sede de la Academia.

Esta ordenación de la profesión, que también siguió como más tarde harían los ingenieros el modelo francés de la Academia de Nobles y Bellas Artes, culminaría en la segunda mitad del siglo XIX, con la creación de la Escuela de Arquitectura como reacción al rigor neoclásico de la Academia.

168

De hecho, muy pronto quedó patente un cierto descontento con la enseñanza de la arquitectura que se impartía en la Academia de San Fernando. En 1803, un dictamen sobre la Academia emitido por el marqués de la Espeja hacía constar que la enseñanza de la arquitectura *«es la que ha costado mayores desvelos y dispendios, no habiendo conseguido la Academia, a pesar de las continuas providencias, otro punto que el de la delineación práctica de los órdenes... Nada se les advierte a los discípulos sobre la edificación y distribución, partes tan esenciales de la arquitectura civil, por lo que hace a la hidráulica, ninguna instrucción se les da...»*.

Y más demoledora aún es la crítica de A. de Betancourt que en 1800, antes de la creación de la Escuela de Caminos, decía: *«No ha habido en España donde aprender, no solo como se clava una estaca para fundar un puente, pero ni aún como se construye un muro. En la Academia de San Fernando de Madrid, y en los demás que se intitulan de Bellas Artes, no se enseña más que el ornato de la arquitectura, dándoles a los alumnos la patente para dirigir toda clase de obras de edificios, puentes, caminos y canales»*.

Detrás de esta exagerada afirmación de A. de Betancourt, se escondía, además de la incipiente rivalidad profesional con los arquitectos, el alejamiento cada vez mayor de ambas profesiones motivado por el tipo de enseñanza que recibían. En la Academia de San Fernando, la formación de los arquitectos era muy tradicional, basada en el conocimiento histórico de la arquitectura, en los órdenes clásicos y con unos mínimos conocimientos de las técnicas de construcción y de los materiales. En la Escuela de Caminos, en cambio, se hacía énfasis en la formación científico-técnica, partiendo de una amplia formación en matemáticas. El arte, como se decía entonces, frente a la técnica emergente.

La situación de la enseñanza de la Arquitectura en España, en torno a 1840, entró en crisis cuando se puso en cuestión el aprendizaje limitado exclusivamente a los mode-



los clásicos. La inoperancia de la Academia, que lo era sobre todo en términos de enseñanza técnica, junto con la influencia de la *École Polytechnique* francesa, hizo que se pensara en la creación de una Escuela especializada y desligada de la Academia. Nace así en 1845 la Escuela de Arquitectura de Madrid y en 1875 la de Barcelona, las únicas existentes hasta la segunda mitad del siglo XX en la que se fundaron, entre otras, la de Sevilla (1959), Pamplona (1965) y Valencia (1968).

El claro objetivo de la creación de la Escuela de Arquitectura de Madrid fue sobre todo reforzar la formación técnica para lograr un apropiado equilibrio con la formación artística, no solo por razones puramente profesionales relacionadas con la disciplina arquitectónica, sino también por razones de competitividad con los ingenieros. Los planes de estudio se ordenaron de forma que prácticamente no hubiera diferencia con los ingenieros civiles, de modo que los arquitectos tuvieron que incorporar a sus conocimientos, entre otras materias, cálculo diferencial e integral, resistencia de materiales y estabilidad de las construcciones, estereotomía de la piedra, de la madera y del hierro, hidráulica, óptica, acústica e higiene, aplicaciones técnicas de la electricidad, etc. Esta identificación en la formación técnica de ambas profesiones culminó con la creación de la Escuela Preparatoria para Ingenieros y Arquitectos, que funcionó desde 1848 a 1892 y que si bien no contó con el pleno apoyo de los ingenieros, sirvió para el despegue de la formación técnica de los arquitectos.

La diferencia fundamental de ingenieros y arquitectos, una vez conseguida la equiparación de su formación técnica, en relación con las obras públicas, fue que los primeros se organizaron desde el principio como Cuerpo de Estado; los arquitectos, sin embargo, prefirieron el ejercicio libre de la profesión, confiando a la iniciativa privada la promoción de la mayor parte de las obras que constituían el grueso del trabajo profesional, aunque una parte importante de ellos trabajaba para las Provincias y Ayuntamientos, con menor peso en la época que el Estado.

## LA EVOLUCIÓN NORMATIVA

La preocupación por las obras civiles en España, y sobre todo la evolución de lo que debía entenderse por obra pública, ha condicionado también la participación de ambas profesiones, y sobre todo la de Arquitecto en la ejecución de la misma.

### El siglo XIX

En las primeras dos décadas del siglo XIX las obras públicas se rigen por una normativa tan dispersa y confusa como antigua, que regula aspectos parciales de las obras que entonces se consideraban públicas, básicamente: caminos, aguas, puentes y puertos.

Durante el reinado de Isabel II se hace palpable la necesidad de organizar este ramo de la Administración, creando los instrumentos adecuados a su mejor funcionamiento: **Ley de Expropiación Forzosa de 1836**, **Ordenanza de Policía y Conservación de Carreteras de 1842**, etc., culminando con la creación del **Cuerpo de Ingenieros**



**Civiles del Estado por RD 30/04/1835** que agrupa a los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos por un lado y a los Ingenieros de Minas por otro.

En estos años, especialmente durante la década moderada (1844-1854) bajo la presidencia del Consejo de Ministros de Juan Bravo Murillo, el Ministerio de Comercio, Instrucción y Obras Publicas se convirtió en Ministerio de Fomento, y se produjo un verdadero despegue de las obras publicas en España con la elaboración de Planes de ferrocarriles, carreteras y puertos.

El protagonismo de canales y carreteras sobre el resto de las obras publicas, junto con el predominio de la iniciativa pública frente al escaso, aunque presente, reconocimiento de la iniciativa privada en el proyecto y ejecución de la obra pública, hacen que éstas queden encomendados a la Dirección General del mismo nombre y al Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.

Esta situación se consagra en la **«Instrucción de 10 de octubre de 1845 para promover y ejecutar la obra pública»**, que sistematiza por primera vez en nuestro ordenamiento el régimen jurídico aplicable a la promoción y ejecución de la obra pública. Si bien llama la atención la restringida definición que hace en su art. 2 considerando obra pública: *«los caminos de todas clases, los canales de navegación, de riego y de desagüe, los puertos de mar, los faros, el desecamiento de lagunas y terrenos, pantanos... la navegación de ríos»* y residualmente *«... cualquier otra construcción que se ejecute para satisfacer objetos de necesidad ó conveniencia natural...»* inaugurando con ello una línea perpetuada por normas posteriores en la materia, al conceptuar las obras publicas a partir de un listado expreso en el propio articulado de la norma, incluyendo, no obstante, el criterio finalista que aboca la obra pública a la satisfacción de *«objetos de necesidad ó conveniencia general»*, es decir el interés general, lo que abre las puertas a otras construcciones que no estuvieran expresamente recogidas en el precepto, que da preferencia a lo que llamaríamos construcción de infraestructuras o construcción civil.

170

La instrucción califica las obras públicas en 3 categorías: del Estado, de la Provincia y del Municipio, en función de la procedencia de los fondos públicos aplicados a su financiación. El art. 3 encomienda las obras del Estado a la D.G. de Obras Publicas y al Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.

Se establece la primera formulación normativa de los modos de ejecución de la obra pública, que se mantienen en la actualidad, en su art. 5 decía: *«las obras publicas pueden realizarse por empresa, contrata o por administración»*, es decir por concesión administrativa, por contrato administrativo de obra y por ejecución directa por la propia Administración, y regula los aspectos básicos de cada uno de estos modos.

La Instrucción de 1845 sienta las bases del procedimiento de control de la ejecución de obra pública, estableciendo las actuaciones de ingenieros y arquitectos en relación con el mismo. Así se establece en el art. 8 la documentación que debe contener la propuesta de actuación, a saber: *«planos generales y particulares necesarios a la cabal inteligencia del proyecto, ... presupuesto circunstanciado de su coste, ... memoria facultativa con la descripción detalladas de las obras...»* entre otra documentación.



Determina con carácter general que la adjudicación de las obras se haría por subasta, definiendo de manera muy similar a las exigencias actuales, la forma como deben presentarse las proposiciones, el lugar donde estarán de manifiesto los documentos del proyecto, las garantías a prestar por los licitadores, etc.

Se fijan las pautas de cómo debe realizarse el abono de las obras al contratista, apareciendo el antecedente de las actuales certificaciones de obra, en las obras por contrata, al establecer que se abonarán *«en plazos fijos las cantidades estipuladas por las obras que los contratistas se obligan a ejecutar en un tiempo dado y bajo condiciones determinadas»*.

También se regulan aspectos relacionados con la recepción final de las obras, que el art. 15 y en unos términos similares a los actuales, establece que *«se verificará con asistencia del contratista o empresario y del ingeniero encargado de las obras, y otro que no hubiera intervenido en ellas, nombrado al efecto por la Dirección General»*.

Todos estos aspectos, definidos por primera vez en la legislación de Obras Públicas con la Instrucción de 1845, se desarrollaron más exhaustivamente en el **Pliego de Condiciones Generales para la contratación de Obras Publicas, aprobado por RD 10 de julio de 1861**, en el que manteniendo aún el protagonismo de los ingenieros, se apuntan casi todas las exigencias que habrán de regir las actuaciones facultativas de control de la ejecución hasta nuestros días.

Los aspectos que tienen que ver con la ejecución del contrato se ordenan en 6 capítulos regulando los relacionados con la propia ejecución de las obras, las condiciones económicas, las modificaciones del proyecto, las causas de rescisión del contrato y la medición, recepción y liquidación final de las obras, en forma muy similar a como se hace en la moderna legislación.

Así se establece en el art. 8 que *«el ingeniero encargado de las obras hará el trazado y replanteo de las mismas sobre el terreno con sujeción a los planos...»* extendiéndose el correspondiente Acta que firmarán el Ingeniero y el contratista. No se vincula este Acta con el comienzo de la obra, pues establece el art. 10 que *«el contratista dará principio a las obras en época fijada en las condiciones de la contrata...»*, ni por supuesto con la que hoy denominamos «de comprobación del replanteo», pues esta figura aparecerá más tarde como veremos.

Se consolida el sistema de las certificaciones de obra, aunque sin la periodicidad actual, que *«se extenderán en los plazos que se fijen en las condiciones económicas del contrato»* y tendrán como actualmente *«el carácter de documentos provisionales a buena cuenta, sujetos a las variaciones y rectificaciones que se produzcan en la liquidación final»*.

Se reconoce por primera vez el derecho del contratista a exigir interés de demora a razón del 6% anual del importe debido *«si el Gobierno no hiciera los pagos de las obras ejecutadas dentro de los 2 meses siguientes a aquel a que corresponda la certificación dada por el ingeniero...»*. Incluso si transcurrieran 2 meses más sin realizarse el pago *«tendrá derecho el contratista a la rescisión del contrato»*. La protección del contratista frente al impago de la Administración nace por tanto con las primeras normas en materia de obras públicas.



Queda también definido el régimen aplicable a las modificaciones del proyecto que, con una redacción muy similar a la que aparece en la moderna legislación, establece en su art. 44: *«que si la administración acordase introducir modificaciones que produzcan aumento ó reducción y aún supresión de las cantidades de obra marcada en el presupuesto ó sustitución de una clase de fabrica por otra, siempre que esta sea de las comprendidas en la contrata serán obligatorias para el contratista...».*

Se determina el procedimiento para establecer los precios en el caso de *«ejecutar obras que no figuren en la contrata»* de forma similar a lo que hoy conocemos como precios contradictorios, tomando como base *«los precios asignados en el presupuesto a otras obras ó materiales análogos»* y si no pueden determinarse así *«se fijarán por el Ingeniero de acuerdo con el contratista sometiéndolo a la consideración superior y con sujeción a la baja de remate».* Si no hubiera acuerdo con el contratista *«quedará este resuelto de la construcción de la parte de obra que se trata, sin derecho a indemnización»*, tal como se mantiene actualmente. Por supuesto, para llevar a efecto estas modificaciones el art. 45 establece que la Administración puede *«... suspender todo o parte de las obras contratadas»* y que *«... se comunicará por escrito la orden correspondiente al contratista, procediendo a la medición de la obra ejecutada en la parte a que alcance la suspensión y extendiéndole Acta de resultado».*

Se establece también el procedimiento de Recepción Provisional y Definitiva de las obras.

172

Para la primera el art. 61 determina que: *«La medición final y recepción provisional se verificará inmediatamente después de terminadas las obras por el ingeniero ó ingenieros que la Dirección designe al efecto con precisa asistencia del contratista ó un representante autorizado...».*

Y para la Recepción Definitiva el art. 67 establecía que *«se llevará a efecto tan pronto como expire el término señalado para la garantía, que se fijará en las condiciones particulares»* y *«no se devolverá la fianza al contratista hasta que se apruebe la recepción definitiva...».*

En fin, se regulan muchos otros aspectos que se han mantenido en términos parecidos hasta nuestros días, entre otros la fianza que debe prestar el adjudicatario *«que no excederá del 10% de la cantidad en que se haya hecho la adjudicación»*, la que se exige a los licitadores, la posibilidad de certificar materiales acopiados y su importe máximo, etc.

De entre todas merece mencionar la enumeración exhaustiva que se hace por primera vez de las causas que provocan la rescisión del contrato, figurando entre ellas la mayoría de las que actualmente se consideran.

Así los límites cuantitativos a la facultad de modificación del proyecto, quedan establecidas en el art. 50 del Pliego de 1861: *«cuando las modificaciones alteren la contrata de manera que en el importe total resulte una diferencia en la sexta parte en mas ó en menos, el contratista tendrá derecho a la rescisión...».*

La suspensión indefinida de las obras, la finalización del plazo de ejecución sin que se haya levantado una suspensión de ejecución o cuando la duración de la suspensión



sea superior a 1 año, provocaran también el derecho del contratista a la rescisión del contrato (arts. 51 y 52).

Por último, como causa novedosa de la rescisión, se establece el «*aumento notable de los precios durante la ejecución*», que en determinadas condiciones podían provocar la rescisión del contrato. Estaba lejos todavía la aplicación de la revisión de precios, tal como hoy la conocemos, en la contratación pública.

El cambio político que trajo consigo la Revolución de 1868, determinó que los liberales en el poder trataran de poner en práctica alguna de las propuestas anti intervencionistas también en el ámbito de las obras públicas. Este nuevo enfoque quedará de manifiesto, tanto en el **Decreto de Bases para la Legislación de Obras Públicas de 14 de noviembre 1868** como en los **Proyectos de Ley relativos a las Bases sobre Obras Públicas de 1869 y 1873**, respectivamente.

El principio fundamental que subyace en cada una de estas normas es la recuperación de la iniciativa privada en la ejecución de la obra pública frente a los poderes del Estado, Provincia o Municipio.

En el art. 1 de la Ley se consagra el derecho de «*cualquier persona, sociedad ó empresa que se proponga construir cualquier obra de las que se consideran publicas podrá hacerlo con toda libertad y sin intervención ni control alguno por parte del Estado, con la única excepción de que no reclame el derecho a la expropiación forzosa ni afecte al dominio público*». Se prefiere la iniciativa privada a la pública, consagrada en la legislación anterior.

173

En este contexto, el ministro Ruiz Zorrilla hace así manifiesta su satisfacción: «*El monopolio del Estado en punto a obras publicas es un mal: ya no existe. El Estado constructor es contrario a los principios económicos: ya no construye. El Estado dedicando sus capitales a Obras Publicas es todavía un sistema vicioso y desaparecerá*».

Desde el principio hubo una fuerte oposición a la aplicación de las Bases de noviembre de 1868 que fue creciendo en años sucesivos y, aunque el preámbulo del Decreto hacía presagiar un rápido desarrollo normativo, la realidad es que se quedaron tan solo en unas Bases sin continuidad en el ordenamiento jurídico. Por eso, en el aspecto meramente técnico de control de la ejecución de la obra pública, no aparecen novedades de interés, continuando vigente el **Pliego General de Condiciones de 1861**.

Lo cierto, a juicio de la mayoría de los expertos, es que la revolución del 68, el Sexenio revolucionario en su conjunto, tuvo un efecto devastador sobre las infraestructuras españolas. La nueva legislación canalizaba la iniciativa privada en materia de obras públicas en aquellos sectores de mayor rentabilidad pero provocando un abandono absoluto de otros menos rentables o de rentabilidad más limitada en el tiempo. Costaría mucho tiempo y esfuerzo superar los efectos de esta legislación hasta el punto de que inspirado en las tesis del movimiento regeneracionista, una de las primeras normas que aprobaron las cortes del reinado de Alfonso XII, tras la restauración borbónica, fue la **Ley de 29 de diciembre de 1876, por la que se establecen las Bases para la reorganización de las Obras Públicas**.



Frente al «exagerado radicalismo económico» de la normativa revolucionaria, la nueva ley de Bases opta por un sistema en el que caben tanto la iniciativa pública como la privada, si bien sometiendo esta última a la tutela e inspección de los poderes públicos.

Mientras que en el Decreto de 1868 se consideran como menos deseables, y así se tratan en el articulado, las obras construidas por el Estado; tanto en la Instrucción de 1845 como en la Ley de Bases de 1876, la situación es la inversa: el control del Estado es lo primero.

En una rápida sucesión se van a aprobar, de acuerdo con estas nuevas Bases, una **Ley General de Obras Públicas de 1877** y el consiguiente **Reglamento para la ejecución de la Ley General de obras Públicas de 6 de julio de 1877**, así como la nueva legislación general por sectores: la **Ley de Carreteras de mayo de 1877**, una nueva **Ley de Ferrocarriles de noviembre de 1877**, la nueva **Ley de Aguas de junio de 1879** y la **Ley de Puertos de mayo de 1880**.

174

La nueva Ley define las obras públicas, como ya hizo la Instrucción de 1845, a partir del listado expreso de las mismas, pero introduciendo un concepto más amplio de estas en relación con la actuación profesional de los arquitectos. Así, en su art. 1 establece que se entiende por obra pública *«las que sean de general uso y aprovechamiento y las construcciones destinadas a Servicios que se hallen a cargo del Estado, de las Provincias y de los Pueblos»*. Para enumerar a continuación las que pertenecen a cada uno de estos 2 grupos, estableciendo que pertenecen al segundo *«los edificios públicos destinados a Servicios que dependan del Ministerio de Fomento»*, completando en el art. 9 que corresponderá a los demás ministerios *«todo lo concerniente a los edificios públicos destinados a servicios que dependan respectivamente de cada Ministerio»*. Lejos todavía de la definición más generalista que se hace en la moderna legislación, que entiende por obra *«el resultado de un conjunto de trabajos de construcción ó ingeniería civil, destinado a cumplir una función económica ó técnica, que tenga por objeto un bien inmueble»* (art. 6.2 de la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público). Pero esta inclusión expresa de los edificios públicos en la definición de obra pública, que no aparecía como tal en la Instrucción de 1845, avala la consideración de los arquitectos como los facultativos responsables de los mismos. Así, si bien en el art. 30 se mantiene que *«el estudio de los proyectos, la dirección de las obras que se ejecuten por Administración y la vigilancia de las que se construyan por contrata competen en las obras del Estado al cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos»* e igualmente a través de dicho cuerpo mantendrá el Gobierno *«la inspección que sobre las obras provinciales y municipales le corresponde»*, se incluye por primera vez la salvedad de que *«se exceptúan las construcciones civiles, cuyo estudio, dirección y vigilancia se encomendará a arquitectos con título, nombrados libremente por el ministerio al que las obras correspondan»*.

Este reconocimiento explícito del papel de los arquitectos en la ejecución de las obras del Estado que hace la Ley del Ley de 1877, también se recoge en el Reglamento de la Ley de julio del mismo año, estableciendo en su art. 48 que *«los estudios de proyectos y ejecución de obras que se comprenden bajo la denominación de construcciones civiles, destinadas a servicios dependientes del Ministerio de Fomento, se llevarán a cabo con las prescripciones de este Capítulo sin más diferencia que la de*



*desempeñarse por los arquitectos encargados de las referidas construcciones los trabajos que en dichas obras se encomiendan a los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos». Iguales competencias se establecen respectivamente en los art. 71 y 102 para las obras del Estado en Provincias y Ayuntamientos.*

La Ley y el Reglamento de 1877 reconocen, por tanto, a los arquitectos al servicio de la Administración, las mismas competencias que al Cuerpo de Ingenieros de Caminos y el sometimiento al mismo procedimiento en la ejecución de las obras publicas.

De la Escuela de Arquitectura de Madrid habían salido, desde su creación en 1845, varias promociones de arquitectos con una formación técnica, además de artística, similar a la de los ingenieros y en condiciones, por tanto, de rivalizar profesionalmente con estos en la ejecución de la obra pública. En este punto cabe preguntarse si alguna vez el Estado se planteó contar con un cuerpo de arquitectos, similar al de ingenieros civiles, a cargo del cual estuvieran las obras públicas de su competencia.

Existían, por supuesto, arquitectos en Provincias y Ayuntamientos. Las primeras iniciativas integradoras de estos facultativos en una organización con carácter permanente y de planta, aparecen en el **Decreto de 1 de diciembre de 1858** por el que se crea la clase de arquitectos Provinciales y en cuya exposición de motivos se plantea, por un lado, la necesidad de garantizar la debida coordinación entre las actuaciones de los facultativos de aquellas provincias y municipios que disponían de arquitectos titulares y, por otro, de evitar el gasto que suponía su contratación puntual o la necesidad de recurrir a los ingenieros del cuerpo de Caminos y Canales, en las que no contaban con este servicio. Para ello el art. 1 de este Real Decreto establece que *«habrá en cada Provincia un Arquitecto con el cual deberá asesorarse el Gobernador siempre que haya de tomar disposiciones acerca de la construcción de edificios del Estado, de la Provincia y de los Ayuntamientos, así como en todos los asuntos de policía urbana»*. Estos arquitectos, nombrados por el Gobierno a propuesta en terna de las Diputaciones Provinciales, serán los encargados de realizar *«los planos, proyectos, presupuestos y mediciones de las obras del Estado, provinciales y municipales, levantar y rectificar los planos de poblaciones, ejecutar tasaciones, reconocimientos y demás trabajos facultativos que les encomienden los Gobernadores...»*.

Años después, en consonancia con los cambios políticos e ideológicos que se estaban produciendo y con el incremento de las competencias de las Diputaciones Provinciales impulsadas por el espíritu descentralizador de la revolución de 1868, el legislador cambia el punto de vista anterior y, por **Decreto de 18 de septiembre de 1869**, suprime la Clase de arquitectos Provinciales dependientes del Ministerio de la Gobernación que se creó con el Decreto anterior, estableciéndose que estos arquitectos (así como los de los Ayuntamientos, si los tuvieran) dependieran exclusivamente de las Diputaciones y Ayuntamientos, tanto para su nombramiento como para su financiación, que iría a cargo de sus respectivos presupuestos, reservándose el Gobierno cuando lo crea necesario, el nombramiento de uno o más arquitectos con el correspondiente personal al servicio del Estado.

En la exposición de motivos de este Decreto se plantea que *«las construcciones civiles que el Estado tiene que ejecutar y conservar en las provincias conducen lógi-*



camente a la conclusión de que la Administración pública necesita arquitectos de 2 clases: unos dependiente de las Diputaciones y otras dependiente del Gobierno». Concluyendo después que mientras la organización de arquitectos de Provincia es fácil y puede hacerse en la forma que plantea el Decreto, la de los arquitectos del Estado es más compleja y en el momento que se plantea «obligaría a alterar los presupuestos que están en ejercicio y el ministro que suscribe (P. Mateo Sagasta) no lo cree de todo punto indispensable».

La incorporación progresiva de arquitectos y personal auxiliar necesario, a medida que el Estado incrementaba su actividad en materia de obras y construcciones civiles, fue la práctica normal en años sucesivos hasta que el **Real Decreto de 15 de enero de 1886**, consolidada ya la visión más amplia de lo que debía entenderse por obra pública que estableció la Ley y el Reglamento de 1877, vuelve a plantearse la necesidad de reorganizar el servicio de construcciones civiles del Estado en condiciones de «manifiesta utilidad y prudente economía».

176

Así, en su exposición de motivos, el ministro de Fomento E. Montero Ríos plantea que «desde que en 1862 se estableció en la Dirección General de Obras Públicas el Negociado de Construcciones Civiles, muy pocas son las disposiciones que sobre esta materia se han dictado...», que junto con otros motivos provocaron multitud de inconvenientes, especialmente «... el muy grave de ser sobradamente excesivos los gastos que en general han ocasionado la dirección facultativa y administrativa de estas obras. Este mal es por desgracia antiguo, y aunque poco ha se quiso remediar sustituyendo con sueldo fijo la remuneración que con arreglo a tarifa oficial se abonaba a los arquitectos encargados de la formación de los proyectos y de la dirección de las obras, muy escasa es la ventaja obtenida, porque no habiéndose señalado límite al número de aquellos, hoy solo se satisfacen en Madrid cerca de 100.000 pesetas por sueldos de los mismos, el ministerio tiene encargado aquí este servicio a nueve arquitectos directores de obras, un ingeniero agrónomo y cinco arquitectos auxiliares...; hay que reducir este numeroso personal, fijar el que con carácter permanente y de planta ha de tener a cargo estos servicios y el cual podrá estar decorosamente dotado, con la ventaja de que se logre introducir notable economía en los gastos».

El Decreto vino, en definitiva, a ordenar la reducción del personal facultativo y administrativo existente «en el más breve plazo posible y sin daño del servicio», racionalizando su estructura, si no con la constitución de un cuerpo facultativo específico, creando el Servicio de Construcciones Civiles en el Ministerio de Fomento.

Introduce también este Decreto aspectos importantes en relación con la tramitación de los expedientes de obras, que están en la base de los actuales procedimientos, definiendo el inicio de los mismos con «la formación del proyecto en virtud de Real Orden motivada» y la aprobación del proyecto «formado de conformidad con lo prevenido en la Real Orden que le da origen...», mediante Real Decreto que dispone la ejecución de las obras «... previo informe de la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando», antecedente de la actual supervisión.

Establece también que la ejecución de estos proyectos se «hará por contrata en virtud de subasta pública», con excepción de la restauración de edificios declarados monumentos históricos o artísticos, que pueden ejecutarse por administración. Ade-



más sienta el precepto de que periódicamente se haga saber en la GACETA «... el curso de las obras, sus adelantos, los incidentes que en ella concurran, los gastos que ocasionen y los demás datos que la opinión pública ha de juzgar...», en un avance de los mecanismos de fiscalización actuales de los contratos públicos.

La regulación más exhaustiva del procedimiento de ejecución y control de las obras se definió en el **Pliego de Condiciones Generales para la contratación de la Obra Pública de 11 de junio de 1886**, que al ser una reedición casi literal del anterior de julio de 1861, olvida cualquier referencia expresa al papel facultativo del Arquitecto en la inspección y vigilancia de la ejecución de la obra pública.

Contiene este Pliego de 1886, sin embargo, algunas novedades importantes que se han mantenido hasta nuestros días y otras que son el origen de prácticas actuales en relación con el contrato de ejecución de obras.

Así consagra definitivamente el sistema de precios unitarios en la valoración de las obras a realizar, frente al de tanto alzado o sistemas más o menos mixtos definidos en Pliegos anteriores, que como se dice en la exposición de motivos «... es lo de ordinario practicado por las empresas y el Gobierno mismo en aquellas obras que por los usos a los que se les destina reciben el nombre de construcciones civiles...» que consiste en «... abonar al contratista lo que realmente construya según resulte de la medición, pero asignando previamente a cada clase de obra un precio invariable...» y «... se abonarán a esos precios las (unidades) que en realidad ejecuta el contratista».

177

La novedad más importante que introduce el Pliego de 1886 es la que conocemos como replanteo previo del proyecto o lo que el legislador llamaba «replanteo antes de la subasta». Hasta entonces «... una vez aprobado el proyecto de la obra, anunciaba el Gobierno la adjudicación en público remate y después de elaborado el contrato, procedía al replanteo y a la expropiación de los terrenos. Aparecían entonces las deficiencias y errores del proyecto...» que se pretenden evitar con la práctica del replanteo previo. En consecuencia, una vez adjudicada la obra lo que se hacía era comprobar su replanteo en presencia ya del contratista, tal y como se procede actualmente, extendiendo el resultado en la correspondiente Acta.

Se regulan de forma más precisa las causas que provocan la rescisión del contrato, especialmente aquellas en que se funda la declaración de fuerza mayor, que se desvincula de la magnitud o entidad del suceso que la provoque, para hacerla depender exclusivamente de su naturaleza. Se regulan así, de forma exhaustiva en el art. 40, aquellos casos o situaciones que se consideran de fuerza mayor.

Otra novedad importante, en el ámbito de los derechos de los trabajadores y antecedente de las primeras disposiciones sobre prevención de riesgos laborales, es la obligatoriedad de la constitución del «seguro de vida de los obreros que por cuenta del contratista hayan de trabajar en la obra subastada».

Se establece claramente el procedimiento de liquidación de las obras una vez realizada la Recepción Provisional y la medición general y definitiva de las mismas, determinando el art. 61 que «la valoración de lo ejecutado por el contratista se hará aplicando al resultado de la medición general... los precios que para cada unidad



*de obra señala el presupuesto... Al importe total se le aumentará el tanto por ciento del presupuesto de contrata y se le aplicará la baja proporcional a la del remate..., del líquido se deducirá lo abonado en certificaciones».*

No se articula aún ningún sistema de revisión de precios, cuyo aumento se sigue considerando como causa de rescisión, entendiéndose dicho aumento únicamente referido a los precios de mano de obra y se aplicará cuando este sea «*superior a la 1/4 parte del importe total de la contrata*».

Como continuación al Real Decreto de enero de 1886, se publica por **Real Decreto de 1 de septiembre de 1989 el Reglamento de Construcciones Civiles** que estructura el Servicio de Construcciones Civiles del Ministerio de Fomento, dependiente de la Dirección General de Obras Públicas, creando la denominada Junta de Construcciones Civiles que «*informará sobre los asuntos que la Dirección General someta a su examen y deberá ser siempre oída sobre los proyectos, presupuestos y liquidaciones de obra cuando su importe exceda de 10.000 pesetas*».

El art. 15 establece que «*se aplicará a las construcciones civiles el Pliego de Condiciones Generales para la contratación de Obras Públicas de 1886 entendiéndose que los arquitectos Directores tendrán las mismas facultades y deberes que los Ingenieros encargados y que los arquitectos Auxiliares se asimilarán a los Ayudantes. Los arquitectos que estén al frente de las obras se entenderán sin intermediario alguno con la Dirección general de Obras Publicas*» corrigiendo así el olvido cometido en este Pliego respecto a las referencias al papel de los arquitectos en el procedimiento de ejecución de la obra pública.

178

No será hasta más tarde, con motivo de la creación del Catastro Parcelario en España vinculado a la representación de la propiedad territorial y al reparto equitativo del impuesto sobre la misma, cuando las **Leyes del Catastro Parcelario de 1904 y 1906** impulsen la creación del *Cuerpo de Arquitectos al servicio del Ministerio de Hacienda*, que se materializó por **Real Decreto de 25 de junio de 1906** con el primer Reglamento de hecho de nuestro cuerpo.

Es incuestionable que, a pesar de la participación histórica de los arquitectos en la ejecución de la obra pública, el origen de nuestro Cuerpo como tal está ligado fundamentalmente a la realización del Catastro Parcelario de España y de los Registros Fiscales de Edificios y Solares, que se consagra definitivamente por **Ley de 23 de marzo de 1906** y en el que se establece que el Ministerio de Hacienda organizará el Catastro de la Riqueza Urbana estableciendo en cada provincia un Registro por términos municipales en el que se inscribirán todos los edificios y solares que aquel comprenda. Este Servicio quedaría a cargo de los arquitectos y Peritos autorizados por Ley que el Ministerio designe. No es extraño por tanto, que en la exposición del Real Decreto de 25 de junio de 1906 se reconozca por un lado la participación de los arquitectos en la formación de los Registros Fiscales de la propiedad urbana y por otro, la situación de desventaja de estos profesionales en relación con las disposiciones de la **Ley de 19 de julio de 1904** sobre ingreso y ascenso de los funcionarios en el Ministerio de Hacienda, para concluir que «*...a los arquitectos de Hacienda deben aplicarse, siquiera con las variaciones necesarias, las disposiciones de la Ley de 1904...*», constituyéndose así en el primer reglamento y en consecuencia, el origen de nuestro cuerpo.



Regula este primer reglamento orgánico, básicamente aspectos administrativos aplicables a los arquitectos al Servicio del Ministerio de Hacienda, que así fue su primera denominación, que van desde el ingreso hasta la cesantía, siendo la Dirección General de Contribuciones la encargada de asignar el puesto en que prestarán sus servicios y de publicar anualmente el escalafón del Cuerpo.

Sin embargo no se enumeran las funciones que corresponden a estos facultativos, asumiendo las que de forma implícita les corresponden por su pertenencia a la Dirección General de Contribuciones, Impuestos y Rentas, relacionadas con la investigación y evaluación de la riqueza urbana y con la realización del Catastro Parcelario.

### Del siglo XX hasta nuestros días

En años posteriores, la experiencia acumulada como consecuencia de la intensa actividad desarrollada en el ámbito de la ejecución de las obras públicas en España, se plasma en los **Pliegos de Condiciones Generales de 7 de diciembre de 1900 y de 18 de marzo de 1903** en los que se define, entre otros, el conjunto de actuaciones facultativas que han de observarse en relación con la ejecución de los contratos de obras y que con variaciones de más o menos entidad se mantienen en la actualidad.

El **Pliego de Condiciones Generales de 1900** sigue en su exposición y desarrollo la misma estructura que los Pliegos anteriores y presenta, como novedades más destacables, la introducción del concurso, para determinados tipos de obra pública, como forma de adjudicación.

También se establece por primera vez el límite cuantitativo vigente actualmente del 20% en las variaciones del proyecto que, como consecuencia de modificaciones en el mismo de las consideradas obligatorias para el contratista, pueden provocar el derecho del mismo a solicitar la rescisión del contrato.

Se fija un plazo máximo, que el art. 39 establece en 6 meses desde el día en que se verifique la recepción provisional, para ultimar la liquidación de la obra. Plazo que se ha mantenido hasta su reducción en época reciente.

El **Pliego de 1903** presenta como novedad más destacable la de la posibilidad de continuar la ejecución sin que se rescinda el contrato cuando, como consecuencia de la comprobación del replanteo, se produzcan variaciones respecto al proyecto inicial que, valoradas a los precios del proyecto, no excedan en más o en menos el 10% del presupuesto inicial, debiendo el contratista, en su caso, iniciar las obras.

En los anteriores Pliegos estas diferencias provocaban la suspensión de las obras hasta que se produjera *«la resolución de la superioridad»*, práctica que como se reconocía en la exposición de motivos es *«en extremo dilatoria y causa de frecuentes entorpecimientos en la marcha de las obras»*.

Hemos de ver aquí el antecedente del límite máximo del 10% de variación de la medición de las unidades de obra realmente ejecutadas respecto de las previstas, que se contempla en la legislación actual como exceso de mediciones permitido y que no se considera como variación del proyecto.



Toda la Legislación que se produce durante la primera mitad del siglo XX en relación con la articulación de un procedimiento para el control de la ejecución del contrato de obra pública, es heredera de lo desarrollado en el siglo XIX, que tiene a su vez como antecedente fundamental la Ley General de Obras Públicas de 1877. De todas ellas, aparte de los Pliegos de 1900 y 1903, merece destacar el **Decreto de 31 de marzo de 1917** sobre revisión de precios de obras públicas, en el que más allá del derecho a la rescisión del contrato, se reconoce por primera vez el derecho del contratista a solicitar la revisión de precios en función de la diferencia «entre los precios de los materiales que fije el Gobierno y los del contrato, aumentados estos en un 10%», solicitando la devolución de los aumentos que provengan de esta diferencia.

La progresiva complejidad de la vida administrativa, incrementada por la mayor actividad económica del Estado y por la descentralización y transferencias de competencias en relación con las obras públicas, desde el Ministerio de Fomento u Obras Públicas donde históricamente se regulaba su actividad con carácter exclusivo, hacia otros departamentos ministeriales, tuvo como consecuencia la gradual incorporación de los arquitectos en labores facultativas de ejecución, vigilancia y control de las mismas. Desde la Dirección General de Regiones Devastadas en el Ministerio de la Gobernación hasta la Dirección General de Arquitectura en el Ministerio de la Vivienda, se crean servicios de arquitectura en los distintos departamentos ministeriales encargados de la ejecución de las construcciones civiles en su ámbito competencial.

180

Especialmente significativo es el papel del Ministerio de Hacienda que en los años 50 y 60 del pasado siglo asume un protagonismo fundamental en la ejecución de la obra pública. Por **Orden de 10 de mayo de 1957 se crea la Dirección General del Patrimonio del Estado** a la que se encomienda, entre otras, la competencia sobre «los asuntos referentes a los bienes, derechos y acciones del Estado, la formación y conservación del inventario general de los bienes del Estado y cuanto haga referencia a la construcción, conservación, reparación y arrendamiento de los bienes adscritos al ramo de la Hacienda Pública».

Solo unos años antes, se aprueba por **Decreto de 5 de mayo de 1941 el Reglamento Orgánico del Cuerpo de Arquitectos al Servicio de la Hacienda Pública**, el segundo Reglamento de nuestro cuerpo, en el que se hace referencia, además de los servicios que estos facultativos prestan en el ámbito de la investigación y valoración fiscal de la propiedad inmobiliaria urbana, a «aquellos otros trabajos propios de la profesión de Arquitecto que sean necesarios al Ministerio de Hacienda por razón de las obras ó servicios a su cargo», si bien puede el Ministerio cuando lo estime conveniente «en función de la naturaleza de la obra que se haya de proyectar o dirigir, utilizar los Servicios de arquitectos que no pertenezcan al Cuerpo». Disponía el Estado, por tanto del cuerpo facultativo que nutriera de profesionales la recién creada Dirección General de Patrimonio.

Este reconocimiento, todavía tímido de la plenitud de competencias profesionales del Arquitecto de Hacienda, se había producido de hecho en la legislación sobre obras públicas a partir de la Ley General de 1877 y de derecho en disposiciones como el **RD de 24 de noviembre de 1926** en el que se establecía que los arquitectos al Ser-



vicio del Ministerio de Hacienda «... se encargarán en lo sucesivo de proyectar y dirigir las obras para alojamiento y servicios del cuerpo de Carabineros», que venía haciéndose hasta entonces por el Cuerpo de Ingenieros Militares.

El creciente protagonismo del Ministerio de Hacienda culmina con la creación de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, por **Decreto 239/1960 de 4 de febrero**, adscrita a dicho ministerio, como máximo órgano consultivo en relación con la ejecución de los contratos administrativos, que nace con la tarea fundamental de resolver todas las incidencias que se produzcan durante la ejecución de los mismos y especialmente en los contratos de obras, como se establece en su Decreto de creación.

Pero la regulación administrativa de los contratos seguía inspirándose en la legislación decimonónica, ligeramente completada por aportaciones como la de la **Ley de Administraciones y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1911**, o la **Ley de 17 de octubre de 1940 sobre Garantías de los Licitadores** o incluso el **Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales del año 1953**, que se centraban más en la regulación de aspectos administrativos o jurídicos relacionados con la contratación, como la definición de los diferentes procedimientos de adjudicación, que con aspectos técnicos de su ejecución.

Hasta que aparece la **Ley 198/1963 de 28 de diciembre de Bases de Contratos del Estado**, que pretende establecer una regulación completa de los contratos del Estado, refundiendo en un solo texto orgánico toda la legislación dispersa sobre la materia. No se trataba de una ruptura radical con el sistema tradicional, como se reconoce en la exposición de motivos, sino del perfeccionamiento del mismo, extendiendo el interés de la Administración no solo en la adjudicación del contrato, que predominaba en toda la legislación anterior, sino también en su preparación y ejecución y sobre todo en la oportunidad de la contratación.

181

Estas Bases se desarrollaron posteriormente en el **Texto Articulado de la Ley de Contratos del Estado aprobado por Decreto 923/1965 de 8 de abril**. Con 125 artículos, supone el primer texto que regula con carácter exhaustivo todo el proceso de formalización, adjudicación y ejecución de los contratos, especialmente el contrato de obras, pero también los de gestión de los servicios públicos y los de suministros. Sin embargo abandona la regulación del contrato de concesión de obra pública que había sido muy importante en la legislación del siglo XIX, y no será hasta el año 2003 en que se recupere de nuevo con la **Ley 13/2003 de 23 de mayo**, como modificación al Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas entonces vigente, y se incorpore definitivamente como una figura contractual más en la actual **Ley de Contratos del Sector Público del año 2007**.

Por **Decreto 3854/1970 de 31 de diciembre se aprueba el Pliego de Clausulas Administrativas Generales para la Contratación de Obras del Estado**, que deroga el Pliego de Condiciones Generales de 1903 (del Ministerio de Obras Públicas) y otros que en años posteriores fueron aprobados por distintos departamento ministeriales (el de 1908 del Ministerio de Instrucción Pública, el de 1919 del Ministerio de la Guerra, el de 1927 del Ministerio de Hacienda, etc.), quedando así definido el marco de actuación facultativa en la ejecución de obras del Estado que se mantuvo



vigente en su totalidad hasta el año 1995, en que se reformó de nuevo la legislación en materia de contratación administrativa para adaptarse a la nueva realidad política, social y económica del Estado.

En el año 1975 aparece el **Reglamento General de Contratos del Estado**, que desarrolla la Ley del 63 y en el que se contienen y definen ya todos los aspectos relativos a la intervención de los facultativos en la ejecución del contrato de obras, al que se le da, igual que en la Ley, un tratamiento primordial regulando el resto de contratos por analogía con el mismo. Desde luego, dejan de vincularse los contratos de obra con un cuerpo o titulación determinada como se hacía en la primitiva legislación, y las referencias a los técnicos intervinientes son mucho más genéricas como «*el funcionario técnico designado por la Administración*» o «*el facultativo de la Administración*».

En este contexto, la adaptación de los denominados Cuerpos Especiales a las disposiciones aplicables a los funcionarios civiles del Estado, provoca en el año 1978 la aparición del **RD 489/78** que aprueba el tercer Reglamento del Cuerpo de Arquitectos Superiores al Servicio de la Hacienda Pública, en el que de forma más exhaustiva que en los anteriores se regulan las funciones y competencias de nuestro Cuerpo, reconociendo plenamente las que corresponden al ejercicio profesional, «*propias del título oficial que les fue exigido para el ingreso en la Administración, y las de redactar proyectos y dirigir obras de construcción y trabajos de conservación de los edificios dependientes del Ministerio de Hacienda y sus Organismos autónomos*», además por supuesto de las tradicionales funciones relacionadas específicamente con la valoración fiscal de la propiedad urbana.

182

**La Ley 13/1995 de 18 de mayo de Contratos de Administraciones Públicas** supuso, sobre todo, un cambio jurídico de la contratación administrativa motivado por la adecuación de la legislación al marco constitucional y a la organización territorial del Estado surgida del mismo, y por la necesidad de incorporar la diversa normativa europea sobre la materia.

La Ley del 65 giraba prácticamente en torno al contrato de obras y organizaba un articulado partiendo del esquema regulador de este contrato. En el resto de contratos administrativos definidos en la Ley, se aplicaban las normas propias de los mismos y en defectos de estas, las del contrato de obras.

Este carácter supletorio de las normas del contrato de obras se extendía a otros no incluidos en la Ley, como el de asistencia con empresas consultoras y de servicios o el de trabajos específicos y contratos no habituales.

El creciente aumento e importancia de los contratos distintos al de obras impuso, además de la consideración de estos como contratos administrativos «típicos», una nueva sistemática de la Ley que definiera en primer lugar las cuestiones generales o comunes a todos los contratos públicos y a continuación la regulación específica de cada tipo de contrato. Esta fue la técnica seguida por la Ley del 95 y por las sucesivas modificaciones, hasta el cambio de enfoque que se produce en la actual Ley 30/2007.

A finales del año 1999 se aprueba la **Ley 53/99 de 28 de diciembre**, que modifica la Ley 13/95. La experiencia acumulada durante 5 años de aplicación de la ley impo-



ne otra serie de reformas, que si bien no tienen el calado que supuso la Ley del 95 respecto a la del año 65, significan una importante transformación de la normativa de contratación administrativa al incluir abundante legislación dispersa sobre la materia que había surgido desde 1995, sobre todo como legislación extraordinaria en las leyes de presupuestos, además de numerosa normativa europea sobre coordinación y armonización de criterios y procedimientos de contratación en el ámbito comunitario.

En la disposición final única de la Ley 53/99 se autoriza al Gobierno para que en el plazo de 6 meses elabore un texto articulado que recoja las modificaciones introducidas por la Ley y por las disposiciones citadas.

Se publica el 16 de junio de 2000 el **RDL 2/2000 que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas**, constituyendo el nuevo marco legal en que se movía la contratación pública. Junto a este Texto Refundido, seguían vigentes todavía en lo que no se opusieran al mismo, el Reglamento del año 75, el **Decreto 3650/70 sobre revisión de precios** y la **Orden de 28 de marzo de 1968 sobre clasificación de contratos de obras**, que regulaban la actuación técnico-facultativa en relación con la ejecución de la obra pública.

El 12 de octubre de 2001 se aprueba por **RD 1098/2001 el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas** que desarrolla el Texto Refundido y deroga el conjunto de disposiciones anteriores que tuvieron que aplicarse desde la entrada en vigor de la Ley, para evitar el vacío normativo que impidiese la aplicación de la misma. El Reglamento del 2001 elevó a rango reglamentario las disposiciones sobre clasificación de contratistas de obras del Estado (y de empresas consultoras y de servicios), dejando vigente todavía disposiciones fundamentales como el D 3650/70 de fórmulas de revisión de precios en los contratos de obras.

183

El marco normativo de la **Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público** supone, desde el punto de vista jurídico, una reforma más ambiciosa que las anteriores, que en cierta medida seguían inspirándose en la antigua legislación de 1965.

La nueva Ley aborda la actuación contractual pública desde una definición más amplia de su ámbito de aplicación, extendiéndola a todos los sujetos del sector público, de modo que incluya las normas aplicables a sujetos que tradicionalmente se encontraban fuera de esta legislación.

La estructura de la Ley se separa de la adoptada por la del 95 y asumida en Leyes posteriores, basada en la definición de una «parte general» aplicable a todos los contratos y una «parte especial» en la que se recogían las particularidades de cada contrato administrativo típico. El abandono de este enfoque, según el legislador, permite regular de forma directa el régimen de contratación de un abanico más amplio de sujetos destinatarios y dar un tratamiento diferenciado a aquellas normas que son transcripción de disposiciones comunitarias. Se pierde tal vez claridad en la exposición y desarrollo del articulado, pero se gana amplitud en su aplicación.

Si bien no altera notablemente el procedimiento de actuación facultativa frente a la ejecución de los contratos de obra, como tampoco lo hizo la legislación que la precedía, presenta una serie de novedades de interés como la inclusión de una regula-



ción más exhaustiva del contrato de concesión de obra pública, ya incluida en el Texto Refundido del año 2000, la aplicación de un nuevo contrato administrativo típico, el de «*colaboración entre el sector público y el sector privado*» y sobre todo la simplificación de la gestión contractual que afecta al sistema de clasificación de contratistas, a los medios de acreditar solvencia, a los procedimientos de adjudicación, potenciando los contratos menores y desapareciendo las tradicionales figuras de «*subasta y concurso*», sustituidas por «*la oferta económicamente más ventajosa*» y sobre todo optando decididamente por la utilización de medios electrónicos, informáticos o telemáticos en la contratación pública.

El **RD 817/2009 de 8 de mayo** desarrolla parcialmente la LCSP y se convierte en el Reglamento Parcial de la misma que regula aspectos administrativos relacionados con la clasificación de empresas contratistas, con el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas, con la ponderación de los criterios de apreciación subjetiva para la valoración de las ofertas presentadas y especialmente con la composición y funciones de las Mesas de Contratación.

Con la reciente **Ley 34/2010 de 5 de agosto** que modifica la Ley 30/2007 se refuerzan los efectos del recurso especial en materia de contratación contenido en la Ley, desaparece el doble trámite de adjudicación provisional y definitiva y se establece, entre otras, la perfección de los contratos con la formalización, rompiendo con el sistema habitual de legislaciones anteriores en las que se perfeccionaba el contrato con la adjudicación.

184

Constituyen estas últimas disposiciones el actual marco jurídico que rige la ejecución de los contratos del sector público y que, en lo que al contrato de obra se refiere, es consecuencia de la evolución normativa que arranca fundamentalmente desde mediados del siglo XIX.

En este marco desarrollan su actividad profesional, en relación con la ejecución de la obra pública, los técnicos del Cuerpo de Arquitectos Superiores al servicio de Hacienda Pública, y no solo en el ámbito del Ministerio de Economía y Hacienda, al que permanece vinculado desde su origen, sino también en diferentes departamentos ministeriales de la Administración del Estado e incluso en otras dependencias u organismos de la Administración Autonómica y Local.

# Madrid, la planificación de una ciudad

## RESUMEN

El momento presente del urbanismo en Madrid es crucial, ya que supone el cierre de una etapa agotada, basada en la transformación en masa de suelo rústico en urbanizable, y debe buscar nuevas vías de actuación en la ciudad consolidada. Ahora el objetivo primordial es el incremento de la calidad de vida de sus habitantes basándose en el reciclaje urbano, entendido este como la mejora de lo existente para dotarlo de

complejidad y diversidad. Se trata de una cuestión de posicionamiento estratégico a distintos niveles, desde el horizonte del ciudadano, hasta la perspectiva internacional, y que aúna temas de distinta naturaleza, desde económicos, hasta sociales. La ciudad de Madrid se está preparando para asumir este nuevo reto que lejos de afrontarse como un problema, se percibe como una oportunidad.

185

## INTRODUCCIÓN

Desde el origen de las primeras civilizaciones, las ciudades han sido lugares determinantes en la formación de las culturas y en el desarrollo de las diversas sociedades, jugando un papel catalizador de transformaciones que se extendían posteriormente a su entorno o área de influencia. Actualmente, en un mundo progresivamente más globalizado, uno de los mayores retos de ciudades como Madrid, inmersa en un entorno de grandes urbes y áreas metropolitanas europeas, es avanzar dando respuesta a su situación local, nacional e internacional.

La planificación de Madrid afronta actualmente nuevos retos, determinados por el final de una etapa caracterizada por la transformación masiva de suelo rústico para ampliaciones de suelo urbano e infraestructuras de transporte. Este modelo desarrollista ha resultado ser el principal motor económico del país en las últimas décadas, pero parece haberse agotado, siendo actualmente necesario explorar nuevas vías de planificación urbana cuyos objetivos estén basados en la mejora y la revalorización de la ciudad existente.

Con esta premisa nace en 2004 la Oficina del Centro del Ayuntamiento de Madrid, inicialmente incardinada en el Área de Gobierno de Economía y Participación Ciudadana, y actualmente incorporada al Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda. La Oficina del Centro se concibe como un órgano encargado de planificar e impulsar la revitalización del área central de Madrid, un área que coincide con la almendra



central delimitada aproximadamente por la calle 30. Entre sus objetivos se encuentra la promoción de la excelencia urbana, entendida esta como el impulso de políticas públicas innovadoras y precursoras de la cohesión social, la pluralidad, la innovación cultural, la mejora de la calidad arquitectónica y urbanística, y el fomento de la competitividad económica.

Esta ambiciosa tarea requiere la coordinación de distintos sectores y ámbitos territoriales que hasta ahora han desarrollado actuaciones y políticas independientes e incoexas, debido a la tradicional organización de la Administración y a la dificultad de las relaciones con los ámbitos privados y semi-públicos. La posición de la Oficina del Centro se fundamenta en el fomento de la colaboración inter administrativa y la participación ciudadana, que se ha convertido en un pilar básico para la consecución de los objetivos pretendidos.

El sistema de trabajo puesto en marcha en la Oficina del Centro ha hecho necesario traspasar los tradicionales instrumentos de planificación urbanística, de marcado carácter unidisciplinar, elaborando un nuevo instrumento entendido fundamentalmente como una herramienta de gestión, orientada tanto al conjunto de la ciudad como a entornos y lugares específicos, y que ha permitido gracias a su versatilidad visualizar el camino hacia la revitalización del centro de Madrid. Para lograrlo ha sido imprescindible mantener una acción coordinada entre los distintos ámbitos de la Administración Local, con la colaboración de multitud de especialistas que han dotado de una visión multidisciplinar el nuevo plan estratégico denominado Proyecto Madrid Centro.

186

A pesar de ser el Proyecto Madrid Centro una iniciativa municipal nueva y distinta a las anteriores figuras de planeamiento, no parte de cero, y recoge las decisiones y efectos de los planeamientos anteriores, permitiendo el desarrollo completo de los proyectos actualmente en marcha, tales como la Prolongación de la Castellana, la modificación puntual en el ámbito Mahou-Vicente Calderón, o el proyecto Madrid Río, integrándolos dentro de un proyecto con objetivos diversos pero compartidos, para dotar de mayor coherencia el desarrollo futuro de la ciudad.

Actualmente, el equipo que forma la Oficina del Centro tiene como principal responsabilidad impulsar y desarrollar el Proyecto Madrid Centro, para lo que cuenta con arquitectos, sociólogos y abogados con amplia y diversa experiencia, encabezados por el Director General Ángel Luis Fernández Muñoz, y la Subdirectora General Beatriz Blanco García. La dirección de la Oficina del Centro ha buscado desde sus inicios esta variedad de disciplinas y perfiles profesionales debido a la pluralidad de temas a analizar y engranar, que precisan de una visión especializada. Para la redacción del Proyecto Madrid Centro se cuenta además con el apoyo de un equipo consultor encabezado por los arquitectos José María Ezquiaga, Juan Herreros y Salvador Pérez Arroyo, todos ellos de reconocido prestigio nacional e internacional.

## HERRAMIENTA DE TRABAJO

Dada la complejidad y amplitud de la tarea encomendada a la Oficina del Centro, la primera decisión adoptada ha sido diseñar la herramienta de trabajo, definiendo para



ello el esquema de funcionamiento del Proyecto Madrid Centro. Se han estudiado planes y estrategias elaboradas por otras ciudades que trabajan con conceptos similares desde hace años, entre ellas París, Londres, New York, Estocolmo, o Berlín. Al tratarse de una herramienta de planeamiento no reglada, cada ciudad ha adaptado su propio proyecto estratégico a los objetivos particulares que deseaba alcanzar. Los modelos estudiados son proyectos que presentan grandes diferencias entre sus objetivos, plazos de implantación e incluso en su engranaje dentro del sistema de normas urbanísticas nacionales y locales.

En el caso de la Oficina del Centro, se desarrolló un primer boceto del esquema de trabajo adaptado a los contenidos y proyectos parciales que se establecieron de partida. Sin embargo, una de las tareas más interesantes desarrollada por el equipo de la Oficina ha sido precisamente el rediseño constante de la herramienta de trabajo, haciendo que herramienta y contenido hayan ido creciendo y experimentando cambios simultáneamente. A medida que se avanzaba en la comprensión de la ciudad, la herramienta se moldeaba para dar respuesta a nuevos descubrimientos y a una mayor complejidad. El esquema final es claro, sencillo, y como no podría ser de otra forma, flexible.

Cronológicamente, el Proyecto Madrid Centro se ha organizado en tres etapas: la primera ha consistido en la elaboración de un diagnóstico de la ciudad, que ha aportado un conocimiento profundo de la misma y supone el pilar fundamental sobre el que se apoya el conjunto del trabajo. La segunda etapa ha consistido en un avance del Proyecto en el que se esbozan las propuestas a desarrollar, y la última etapa supone la elaboración de un documento final donde se recoge tanto la información de partida debidamente analizada, como las propuestas elaboradas por la Oficina. Aunque se pretendió que las tres fases fueran etapas lineales y sucesivas, la complejidad del trabajo ha generado un cierto solapamiento de estas en el tiempo y haya sido necesario recavar más información según se avanzaba en la planificación, y viceversa.

187

## ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La primera cuestión estudiada dentro del Proyecto Madrid Centro ha sido la organización administrativa del Ayuntamiento de Madrid. Para el éxito de la puesta en marcha del Proyecto resulta fundamental la adecuada coordinación de las actuaciones de los distintos órganos implicados, orientando el trabajo de todas las delegaciones municipales hacia la consecución de unos objetivos comunes. Dado que la elaboración de este tipo de proyecto estratégico no está reglada por ley, ha sido necesario incardinar previamente el proyecto dentro de la estructura municipal y definir los procesos de toma de decisiones a nivel técnico y político.

El modelo de coordinación propuesto implica a tres niveles de trabajo y tres foros de debate. Por una parte el nivel técnico, para el que se crean unas comisiones técnicas que elaboran la información, valoran la viabilidad urbanística de las propuestas, e identifican los órganos e instituciones implicadas en cada caso. Por otro lado, el llamado Círculo de Reflexión, que valorara el diagnóstico y la viabilidad y conveniencia de las propuestas en base a criterios no técnicos, y que cuenta con la



participación de directores generales, gerentes y expertos según las materias. Y por último, el eslabón que enlaza la labor institucional con la participación ciudadana, la denominada Mesa del Proyecto Madrid Centro, compuesta por representantes políticos, colegios profesionales, la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid, etc. La labor de coordinación se ha desarrollado en paralelo a la elaboración del Proyecto Madrid Centro a lo largo de los años 2009 y 2010, de tal forma que se ha ido poniendo en conocimiento de todos los entes implicados en su futura implantación las propuestas iniciales y los proyectos en desarrollo, propiciándose con ello un debate que ha supuesto a la postre el enriquecimiento del Proyecto Madrid Centro.

## PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Desde el inicio de la redacción del proyecto estratégico, la Oficina del Centro ha sido consciente de que la participación ciudadana es una premisa fundamental para lograr la aceptación y el éxito de los objetivos del Proyecto Madrid Centro, propiciando el intercambio de opiniones y propuestas en un proceso continuo e interactivo desde la fase de elaboración del proyecto hasta su implementación, en lugar de limitar la participación a la exposición de las propuestas finales.

188

El Ayuntamiento de Madrid ya cuenta en su organización con mecanismos de participación ciudadana perfectamente organizados y en funcionamiento que cubren distintos ámbitos geográficos y temáticos de la ciudad. La Oficina del Centro ha utilizado esos cauces de participación existentes, ampliando su representatividad y agilidad cuando así se requería, para dar a conocer el contenido del Proyecto en las distintas fases del mismo.

En la etapa de elaboración del Proyecto Madrid Centro, además de las reuniones y aportaciones del Círculo de Reflexión, que unifica la participación institucional y social, se ha canalizado la participación administrativa a través de los Consejos Sectoriales, en especial el Consejo Local para el Desarrollo y el Empleo, el Consejo Sectorial de Personas Mayores, el Foro de Sostenibilidad, el Foro Madrid de Dialogo y Convivencia y los Consejos Territoriales de los Distritos municipales afectados. Para contar con una visión global de asociaciones, expertos y grupos políticos municipales, se ha llevado a cabo un programa de cuestionarios (según metodología Delphi), completándose la información recogida con multitud de entrevistas personalizadas. Además, se han abierto vías que han permitido la participación pública a los ciudadanos a través de exposiciones y por medio de la difusión telemática de la información del Proyecto. En cada uno de estos ámbitos de participación se contemplaba la posibilidad de hacer sugerencias que se han debatido para incorporarlas al Proyecto.

En la fase de ejecución también se desea incorporar la participación ciudadana de un modo amplio y efectivo. Mientras se define con detalle y se ponen en marcha las actuaciones recogidas en el Proyecto Madrid Centro, se propone llevar a cabo un seguimiento bianual valorado por parte de las entidades municipales de participación, que podrán consultar los ciudadanos a través de la página Web municipal.



## DIAGNÓSTICO

El diagnóstico previo realizado por la Oficina del Centro comprende la recopilación, tratamiento y estudio de multitud de datos que se aglutinan en torno a ocho dinámicas concretas: economía, sociedad, vivienda, cultura, movilidad, energía y medio ambiente, paisaje urbano y seguridad. Se ha tratado de identificar *problemáticas* y *tendencias* que ayuden a vislumbrar posibles vías de intervención en la ciudad, teniendo en cuenta que las actuaciones y proyectos a desarrollar no tienen por que tener una plasmación material.

En materia económica, el estudio ha sido especialmente complejo y difícil debido a que los datos estadísticos de que se dispone no reflejan aún la situación real actual. No obstante, se ha observado una pérdida de peso específico de la actividad económica del centro con respecto a la periferia de Madrid, motivada fundamentalmente por la deslocalización de numerosas empresas en los últimos años. Sin embargo, el espacio central sigue siendo muy cualificado, diverso en actividades económicas y altamente accesible, lo que le otorga importantes ventajas para afrontar el futuro. Resultan especialmente destacables el eje Atocha-Chamartín como un valioso motor económico, además de diversos puntos estratégicos vinculados a la calle 30, dotados de un importante potencial de transformación económica.

El turismo mantiene un significativo peso específico en la economía madrileña, resultando una ciudad atractiva tanto para el turista extranjero como para el nacional. Se trata de un modelo turístico diversificado y caracterizado por una temporalidad compleja para la planificación del sector hotelero. Destacan las visitas por motivo de negocios y para consumo de productos culturales, aunque debido al dinamismo de la ciudad, se detectan mercados turísticos potenciales sin explorar que podrían mejorar el sector con nuevas modalidades de ocio. En este sentido cobra importancia la Gran Vía, como nexo de unión entre dos de las zonas con mayor potencial turístico de Madrid (Paseo del Prado-Retiro y Palacio Real-Plaza Mayor), el ensanche norte de la Castellana, que funciona como centro del turismo de negocios, y el barrio de Salamanca, como nodo del turismo de compras.

La innovación es un aspecto trascendental para el desarrollo de la ciudad de Madrid y su región, incidiendo de manera muy importante en la mejora de la calidad de vida y el empleo, ya que como se ha demostrado, la concentración de talento creativo puede ser tan poderosa para una ciudad como una inversión infraestructural. Se detectan nodos con potencial emprendedor o investigador en Ciudad Universitaria y en la zona del Matadero. Se debe facilitar y apoyar estas sinergias desde la Administración revisando la legislación aplicable, facilitando el trasvase investigación-empresa que ayude a un mayor desarrollo, e impulsando proyectos urbanísticos concretos.

La cultura y su consumo tienen un componente económico en Madrid que no debe ser olvidado. La ciudad ofrece una importante red de contenedores culturales con incidencia a nivel regional, nacional e internacional, y sin embargo no ocurre lo mismo con la red de creadores. Es ahí hacia donde se deben dirigir los esfuerzos, favoreciendo el asociacionismo y la comunicación, y la atracción de creadores. Por otro lado, se detecta un déficit en la vertebración de las distintas *escalas* de la cultu-



ra, desde la denominada cultura de barrio a la cultura de masas. Se considera necesario prestar mayor atención desde las instituciones a la cultura en las escalas más bajas, para crear así un fondo creativo que nutra a todas las demás escalas y que mejore las redes de creadores de la ciudad, siendo interesante la elaboración de un plan estratégico que coordine las actuaciones culturales a nivel local, regional y nacional.

En cuanto a los aspectos relacionados con la sociedad, se advierte que la ciudad de Madrid ha experimentado cambios muy rápidos en su estructura, cohesión y movimientos de población en el área central. En términos sociológicos, la residencia es un concepto amplio que abarca tanto la vivienda, como su entorno y las formas de convivencia, y atendiendo a esta definición es como se enfocan desde la Oficina del Centro los estudios y las conclusiones desarrolladas para elaborar el Proyecto Madrid Centro. El estudio detallado de la renta per capita por distritos revela que existe segregación social con base económica por distritos. Para evitar esta circunstancia y conseguir una composición más heterogénea en todos los aspectos (edad, raza, capacidad adquisitiva), la Administración debe poner en marcha procesos de regeneración como por ejemplo el Plan del Paseo de la Dirección en la cornisa este de Tetuán, o la rehabilitación de Embajadores, proyectos que aportan valor añadido a zonas que gracias a su situación y proximidad a infraestructuras, tienen interés para ciertos grupos de población muy concretos, atrayendo con ello a población más diversa. También es reseñable la incidencia que sobre los patrones de residencia han tenido en Madrid en los últimos años la reducción de su alto nivel de envejecimiento y el incremento de la inmigración.

190

Continuando con el tema fundamental de la vivienda, se ha detectado que la estructura del parque de viviendas afecta al asentamiento de un tipo u otro de población en determinadas zonas. El fuerte crecimiento que ha experimentado la construcción residencial en España no ha afectado tanto al área central de Madrid, cuyo parque residencial sigue siendo desigual en calidad, precio, condiciones de habitabilidad y tipo de propiedad. Se detecta una gran rigidez y homogeneidad en los precios y tamaños, con escasez de algunos productos, una situación que causa dificultades de acceso a la vivienda a ciertos grupos de población, como por ejemplo familias amplias, jóvenes o personas con menor capacidad económica. Sería deseable atenuar esta circunstancia promoviendo políticas orientadas a la dinamización del alquiler, el fomento de la puesta en uso de las viviendas vacías, y la rehabilitación por medio de ayudas y programas tanto públicos como privados.

En materia de infraestructuras y movilidad, se observa que a pesar de la eficacia del transporte público, intensamente utilizado por los ciudadanos, existe un uso importante del viario y del vehículo privado que dificulta la movilidad peatonal y de otros medios ecológicamente más sostenibles y menos contaminantes, como por ejemplo la bicicleta. Para mejorar esta situación se requiere apostar decididamente por medios de transporte alternativos, fomentar el teletrabajo, reordenar los horarios de carga y descarga, y mejorar el transporte público, fijando la atención en los grandes intercambiadores y en vías de tránsito exclusivo.

La participación ciudadana y la concienciación social por el medio ambiente y el cambio climático ha provocado que en el Proyecto Madrid Centro se haya incluido



una dinámica específica denominada *energía y medio ambiente* que estudia exclusivamente este tema. La población es cada vez más consciente de que los recursos energéticos son limitados y costosos, y advierte la alta dependencia energética de la ciudad de Madrid. Es necesario abrir un camino que mejore la autosuficiencia energética, camino que sin duda pasará por la generación local de energía integrada en los elementos arquitectónicos, y por apostar por la mejora constructiva de los edificios para que tengan un saldo energético positivo. Otras cuestiones a considerar son la reducción del número de desplazamientos en vehículo privado y la rebaja de residuos domésticos e industriales generados.

Un punto importante estudiado en el Proyecto es el paisaje urbano en el área central de Madrid, muy condicionado por la edificación, y esta a su vez por las diferentes ordenanzas urbanísticas y normativas sectoriales. De cara a flexibilizar la normativa en aras de una deseable libertad arquitectónica, se deberá tener en cuenta la regulación de la protección patrimonial, la integración de criterios de sostenibilidad en el parque inmobiliario, el régimen de compatibilidad de usos, y la adaptación de los espacios libres y la estética urbana a parámetros contemporáneos coherentes. Para abordar este tema es interesante contar con los criterios del Plan de Paisaje Urbano con el que cuenta el Ayuntamiento de Madrid.

Por último, en los análisis del Proyecto se observa que la percepción de seguridad en una ciudad influye en su actividad económica y en los hábitos de sus residentes, en definitiva, la convierte en un entorno más atractivo y próspero. El conocimiento de otras costumbres y la educación son factores determinantes en este sentido, como también lo es el diseño de los espacios urbanos de uso público y su utilización.

191

## AVANCE-OBJETIVOS

A la vista del diagnóstico elaborado con el Proyecto Madrid Centro, y tras la celebración de una ronda de contactos a distintos niveles, tal y como establece el Plan de Participación Ciudadana, se procedió a la realización del análisis de los datos y la obtención de conclusiones, que servirían de punto de partida a la parte propositiva del Proyecto Madrid Centro.

En esta etapa ha sido primordial la concreción de unos objetivos globales claros en los que enmarcar las acciones y los esfuerzos comunes, que reflejen los desafíos a los que se enfrenta Madrid en temas como la globalización, el cambio climático o la integración, y que indiquen esa nueva manera de entender el urbanismo tendente al reciclaje y la rehabilitación urbana. Se han identificado cinco objetivos, el primero de ellos se denomina «una nueva cultura ciudadana», que pretende acuñar un concepto de calidad de vida basado en valores colectivos y actitudes comprometidas que impulse la iniciativa en los ciudadanos. El espacio público tiene un papel básico, y debe ser capaz de adaptarse y dar cabida a usos individuales y colectivos, además de acomodarse a las características locales de cada barrio. Para ello es fundamental flexibilizar actitudes, ajustar la normativa, adaptar los equipamientos existentes, etc.

El segundo objetivo es construir «una nueva identidad» para Madrid, potenciando las distintas identidades locales y dotando a la cultura de un papel fundamental para



lograr la cohesión social. Sería deseable que el paisaje urbano, además de incrementar su calidad, fuera permeable a estas sensibilidades, sin olvidar su papel de polo internacional y nacional.

Otro objetivo es lograr «una mayor cohesión social», convirtiendo la diversidad social en un valor añadido de Madrid que la población local aprecie. Así pues, las acciones municipales deben orientarse hacia el reequilibrio de actividades, equipamientos y población en las distintas zonas.

«Un nuevo urbanismo» que sea capaz de dar respuestas a las nuevas condiciones sociales, económicas, ecológicas y globales, es también un objetivo primordial. Este nuevo urbanismo debe basarse en el reciclaje de lo existente, potenciando los valores subyacentes en cada rincón de la ciudad y en su conjunto. Debe ser sensible a las necesidades introduciendo la naturaleza en la ciudad, atendiendo a los nuevos conceptos de conservación del patrimonio histórico y las nuevas necesidades de movilidad. La normativa al respecto ha de hacer un esfuerzo de flexibilización, evitando reglamentación excesiva o demasiado compleja.

El último objetivo es conseguir un «centro como activo económico». Se pretende evitar la pérdida de masa económica del área central haciendo más atractivo el centro para empresas, administraciones y entes y personas vinculadas a la creación, la innovación y el talento. Sólo así se sentarán los fundamentos para lograr un centro heterogéneo en actividades y no sólo basado en el sector terciario. En este sentido, las experiencias de los «viveros» que ha puesto en marcha el Ayuntamiento de Madrid a través de Madrid Emprende son un ejemplo. Otro pilar a considerar es el sector turístico, que puede potenciar su oferta, hacerse más competitivo y atraer a nuevos sectores.

192

Avanzar en estos objetivos no será posible sin una gobernanza moderna e innovadora en sus métodos y estructuras, sostenible, que busque la concertación, la participación de sus habitantes y la transversalidad y cooperación entre las partes que la componen. Esta nueva filosofía ayudará desde dentro al éxito del Proyecto Madrid Centro.

## ESTRATEGIAS

Una vez centrados los objetivos generales, la fase siguiente ha consistido en definir las estrategias que ordenen las acciones a llevar a cabo y desarrollen los objetivos. Hay cinco cuestiones fundamentales que están presentes en todo tipo de acción o idea contenida en el Proyecto Madrid Centro. Por este motivo, a estas estrategias se las considera transversales. La primera de ellas es la sostenibilidad, no sólo económica sino también social, medioambiental, organizativa, etc. Debe impregnar todos los ámbitos de la ciudad. Al igual que la siguiente estrategia, la innovación, muy útil como activo económico y para fomentar y mejorar la posición de Madrid en el mundo, pero también como un valor a introducir en la ciudadanía y sus instituciones. La tercera estrategia transversal es la renovación cultural, concibiendo la cultura en su sentido más amplio, que abarque desde creadores hasta el uso de la ciudad, y que implique nuevas formas de entenderla y de actuar sobre ella, sus espacios, su patrimonio o sus infraestructuras. La siguiente estrategia es la cohesión territorial. Se ha



de procurar reequilibrar no sólo el ámbito de actuación del Proyecto Madrid Centro, sino también el resto del municipio, sin olvidar la articulación con el resto de la región. Y por último, la percepción de seguridad, poniendo énfasis en la prevención con medidas sociales y de carácter educativo, y con el diseño y conservación adecuados de los espacios públicos.

A parte de estas estrategias globales, en el Proyecto Madrid Centro se han planteado otras cinco estrategias que marcan líneas de actuación futuras, como por ejemplo «una nueva ordenación urbana» que se centre en la calidad del espacio público y que actúe sobre el sustrato más elemental, la calle, la manzana o la agrupación de estas. La siguiente estrategia es «una nueva movilidad», que busque la reducción de la intensidad circulatoria en aras de un redescubrimiento de la ciudad a nivel del peatón. La «naturalización de la ciudad» es otra línea de actuación a seguir, que deberá hacerla más verde trabajando sobre el concepto de verde urbano, traspasando el concepto tradicional de parque o jardín. Se trata de poner en valor y hacer visible el sistema geomorfológico de la ciudad, poner en contacto las grandes zonas verdes donde el nuevo proyecto Madrid Río cobra especial relevancia por la recuperación de la memoria del Manzanares en la ciudad de Madrid. Otra rama estratégica es la promoción de «nuevos espacios para la creatividad y la innovación», seleccionando una serie de áreas y ejes con potencial transformador y vertebrador de la ciudad y sus distintas áreas. En ellos se concentrarán los esfuerzos de intervención, de tal forma que ayuden a cohesionar la ciudad y a darle una mayor calidad de vida, haciéndolos más atractivos. La «potenciación cultural» es la siguiente estrategia, por todas las implicaciones extraculturales en las que deriva (económicas, sociales, de hábitos de vida, de diversidad, etc.), se convierte en un elemento fundamental para enriquecer la vida urbana. Y por último, la estrategia de «rehabilitación y reciclaje», habiéndose identificado áreas más o menos extensas por escala, densidad, problemas sociales, cercanía de polos de diferente actividad, que permiten la actuación en diversos campos, mejorando no sólo el parque de viviendas en sí (energéticamente, en temas de accesibilidad), sino también su sistema dotacional. En este caso se prestará especial atención al reciclaje, entendido como la conversión de antiguas estructuras edificatorias, mediante sistemas tecnológicos avanzados, en contenedores innovadores que aporten además calidad arquitectónica a la ciudad.

## INSTRUMENTACIÓN

Tal y como se ha expuesto hasta ahora, el Proyecto Madrid Centro sienta las bases de una estrategia global para conseguir un tejido urbano cohesionado, sostenible y atractivo según sus peculiaridades. La implementación material de estos objetivos y estrategias pasa por llevar a la práctica numerosas actuaciones, tanto materiales como no materiales, de muy diferentes escalas y que afectan a distintos sectores. En este compendio de acciones no sólo se han tenido en cuenta las que derivan de la elaboración del Proyecto Madrid Centro, sino que se han incluido además las actuaciones municipales que ya estaban en marcha, dotando a todo el conjunto de una coherencia que refuerza los objetivos a conseguir. Aunque el Proyecto Madrid Centro recoge numerosas intervenciones, pretende ser un catálogo abierto y revisable que dote de



un marco general a las acciones que finalicen y a las que se inicien, sin que ninguna pierda su ligazón con el proyecto común.

Las acciones o proyectos mencionados se han clasificado de numerosas maneras: por tamaño, por distritos o por temática, pero sin duda la clasificación más interesante es la que aglutina las intervenciones en torno a sistemas, ejes o áreas de reciclaje. Se han definido una serie de sistemas en la ciudad (por ejemplo un sistema de espacios libres o un eje cultural centro) sobre los que actuar, de tal modo que cada intervención participa en alguno de ellos o incluso en varios. De esta forma se pretende que la línea de conexión entre los objetivos iniciales y las intervenciones finalistas esté asegurada.

## SEGUIMIENTO

Dada la magnitud temporal de la realización de las intervenciones, el proyecto estratégico incluye un apartado dedicado a la implementación y seguimiento de las acciones. Algunas de estas acciones ya están en marcha o se han puesto en marcha a modo de experiencias piloto durante la propia redacción del proyecto. Es fundamental llevar un control del efecto de las intervenciones que permita orientar las políticas municipales de forma eficaz, y que admita el replanteo de los objetivos cuando así se estime conveniente y la coyuntura socioeconómica lo aconseje. No obstante, los objetivos son la esencia del proyecto y en principio se les supone continuidad frente a los demás mecanismos de desarrollo de estos.

194

Además, se desea evaluar la participación y concertación en el momento de la aprobación del Proyecto Madrid Centro, y comprobar periódicamente la ejecución y puesta en marcha de las estrategias y las intervenciones, de tal forma que la herramienta de seguimiento se convierta en una herramienta de control. Para empezar, se ha diseñado un sistema de indicadores sencillo y eficaz, definiendo sus detalles técnicos. No obstante, este sistema está sujeto a estudio actualmente, y según se avance se adaptará a las condiciones reales de implementación del plan estratégico. La idea final es configurar un Observatorio permanente que supervise la puesta en práctica del Proyecto Madrid Centro.

## MOMENTO ACTUAL

En la actualidad, la Oficina del Centro se encuentra en fase de finalización del Proyecto Madrid Centro, que será sometido posteriormente a aprobación. No obstante, y como ya se ha mencionado anteriormente, la Oficina del Centro no parte de cero, sino que lleva trabajando en el Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda algunos años con la realización de varios proyectos piloto y numerosos estudios. Buenos ejemplos son el Estudio de Paisaje Comercial en el Centro Histórico, el Estudio para la Categorización del Espacio Público en el área central, el Estudio sobre el Tratamiento del Espacio Verde Urbano en la Plaza de Gabriel Miró, o la Ordenación de la Plaza de Olavide y el viario colindante.



También se han celebrado mesas de expertos y foros de opinión, se ha realizado un Plan Integral de Calidad de la Plaza Mayor y su Entorno, se han acometido estudios acerca de la definición de parámetros que establezcan condiciones de habitabilidad de las viviendas, se está trabajando en un Plan Director de Intervención en el Eje de Gran Vía y su Entorno, se ha colaborado en la redacción del Plan de Calidad del Paisaje Urbano de Madrid, se han convocado concursos de ideas para la remodelación de algunas zonas en colaboración con ASPRIMA, entre otros trabajos diversos.

Además, la Oficina del Centro mantiene una intensa actividad internacional. Está presente en varios proyectos europeos representando a la ciudad de Madrid, como por ejemplo el que se desarrolla dentro del marco de la iniciativa «Connected Urban Development (CUD)», un programa global de la empresa americana de comunicaciones CISCO en colaboración con la Fundación Clinton, con el que se ha desarrollado un proyecto de reducción de emisiones de carbono en el ámbito urbano.

También se ha organizado el concurso European 10, y se está participando en el proyecto europeo URBACT-II, un programa de intercambio de experiencias entre ciudades europeas cuyo objetivo es el reconocimiento de las innovaciones, las buenas prácticas y la capitalización del conocimiento adquirido. La Oficina de Centro participa además en el programa INTERREG IVC para formar parte del proyecto «Creative Urban Reality» (CURE). Este proyecto europeo pretende aplicar la creatividad a la ciudad real y a su planificación física, fijándose como metas la apertura, la tolerancia y la inclusión social.

La Oficina del Centro realiza todas estas actividades sin olvidar que la participación ciudadana es un pilar básico para su correcto funcionamiento, y por esa razón está representada en comisiones, mesas y observatorios que el Ayuntamiento de Madrid tiene en marcha, un hecho que le permite estar permanentemente informada, colaborar e interconectar voluntades parejas.



## «Que treinta años no es nada...»

### RESUMEN

Recuerdos personales de treinta años de experiencia en la administración como arquitecto de Hacienda.

Recuerdos que superan el mero interés individual para pasar a constituir una pequeña his-

toria de los años recientes del Cuerpo. Años que acompañan a la recién entonces estrenada Constitución y que han visto la transformación de la estructura del Estado en paralelo a la evolución de la propia personalidad.

Parece que fue ayer, pero han pasado ya casi treinta años, cuando allá por el comienzo de la década de los ochenta las circunstancias propiciaron que entrara a formar parte del Ministerio de Hacienda. Eran otros tiempos, tanto políticos como económicos, y tras haber intentado ejercer la arquitectura en el ámbito privado, la integración en la Administración General del Estado, suponía no solo la posibilidad de desarrollar una carrera profesional no sujeta a los avatares del momento, sino y quizás más importante, la certeza de contar con una estabilidad económica que permitiera mirar al futuro, si bien con las limitaciones propias de un sueldo de funcionario, con tranquilidad y sin sobresaltos.

He de reconocer que hasta ese momento desconocía la existencia del cuerpo de Arquitectos de Hacienda. Mis estudios los había desarrollado en el ámbito de la Escuela Superior de Arquitectura de Madrid, y a mí como a la mayor parte de los que los habíamos cursado y carecíamos de antecedentes familiares funcionariales, nos habían educado en la certeza de que la actividad profesional propia de un Arquitecto tan solo tenía razón de ser si la misma se encaminaba a la elaboración de proyectos y/o planeamientos urbanísticos. En definitiva, se nos había convencido de que el ejercicio de la profesión únicamente se podía desarrollar dentro del ámbito privado, bien integrándose en la plantilla de una empresa constructora, bien montando un estudio propio.

En esa época de estudiantes conocíamos, estudiábamos hasta la saciedad, analizábamos y hasta nos atrevíamos a criticar, en una carrera desenfrenada hacia la más estricta modernidad, las obras más recientes y las escuelas más punteras. A mí me tocaron Rossi, Kahn, los Five, etc. A otros les corresponderían otros. Pero nadie nos advirtió que el país estaba para pocos Rossi, Kahn o Five. Que el país lo que necesitaba era un proceso y un esfuerzo colectivo para pasar de un época a otra y que ese esfuerzo habría de basarse en el trabajo bien hecho, la seriedad y el compromiso generacional que señala el tiempo que a cada uno le toca vivir. Nadie me había dicho que yo podía ser parte de ese proceso, que yo podía contribuir a esa evolución, que



yo tenía la obligación de ser útil, que no se trataba solo de defender mis intereses, que el tiempo que me había tocado vivir venía señalado de antemano por las circunstancias históricas y que a mí lo que me correspondía era responder a su demanda.

Nadie tampoco me había dicho, o al menos yo no lo escuché (es posible que ese día no fuera a clase) que desde dentro de la administración tributaria se podía desarrollar el trabajo de un Arquitecto. Un trabajo que, más tarde descubrí, no solo era profesionalmente activo y altamente satisfactorio, sino que además se basa en el interés público y cuya finalidad es propiciar unas condiciones de bienestar al conjunto de la sociedad dentro de la más estricta legalidad.

Como la mayor parte de los que formamos en este momento el cuerpo de Arquitectos de Hacienda, mi entrada en el mismo se produjo a través del Catastro, perdón, a través de los denominados entonces Consorcios para la Gestión e Inspección de las Contribuciones Territoriales. Fue tremendo. Imaginémoslo a un joven Arquitecto, estudioso (aunque con no muy buen aprovechamiento según parece) de Borromini, de Palladio, de Aalto o de cualquiera de los anteriormente nombrados, formando parte de un organismo autónomo (juro que en aquel momento no sabía ni lo que esto significaba) con ese nombre «Consorcio para .....».

198

Tuve la suerte de que esa entrada no la hice en solitario sino dentro de un equipo, un equipo del que formábamos parte dos arquitectos, dos aparejadores y un delineante. Ellos fueron mis primeros compañeros dentro de la administración, ellos me hicieron más llevadero el trance y junto a ellos y gracias a ellos, empecé a descubrir un mundo para mi desconocido hasta entonces. Me introduje en la administración. Se abrieron ante mí nuevos conceptos: leyes, decretos-leyes, normas, órdenes ministeriales, resoluciones, instrucciones, acuerdos, disposiciones en definitiva que no solo tenía que conocer y cumplir sino que además había que desarrollar y ejecutar...

Sobreviví, ya que la supervivencia es una cualidad intrínseca al ser humano, pero lo más extraño fue que al cabo del tiempo me descubrí cómodo y a gusto disfrutando de esta nueva realidad. Está claro que a esta comodidad contribuyó en forma decisiva la permisividad, paciencia y benevolencia de mi entonces jefe, el cual muy lejos de reprocharme fallos y algún que otro descuido, supo orientar mis aptitudes hacia aquellos trabajos y cometidos en los que mejor podía desarrollarme y obtener buenos resultados.

Depender de alguien que al mismo tiempo que te orienta y dirige te impulsa a crecer y progresar, es un regalo en los inicios de toda carrera y en la jerarquizada carrera administrativa si cabe aún más. Trabajar a las órdenes de una persona que te sepa inculcar los valores que en la organización en la que te integras tienen carácter impercedero y determinante resulta altamente satisfactorio, ya que te evita la realización de muchos esfuerzos. Quizás la importancia y trascendencia que supone tener un buen jefe fue mi primer descubrimiento y la primera lección que me proporcionó mi nuevo cometido.

No he apuntado hasta ahora que mi puerta de entrada en la administración fue por la de la Delegación de Hacienda de Toledo. Nunca agradeceré suficientemente al destino que me colocara en ese lugar en mis inicios. Se trataba en aquel momento de una delegación ni lo suficientemente grande como para perderse entre sus des-



pachos, ni lo suficientemente pequeña como para no tratar temas de interés y alcance. Era asumible en todas sus dependencias y me permitía poder entrar en relación con todas ellas y por tanto sentirme parte de un conjunto en el que cada uno realizábamos una labor.

No obstante y precisamente por lo anterior, detecté de inmediato la obligación que tenía de hacer sentir mi trabajo como parte del de un equipo multidisciplinar. Desde entonces he aprendido que hacer efectiva la integración del cuerpo al que se pertenece, mediante la presencia en los ámbitos en los que se toman decisiones, debe constituirse como objetivo prioritario de nuestra actividad, si bien no es siempre fácil de alcanzar. Esta labor exige un esfuerzo añadido, no se trata solo de trabajar sino de hacer nuestro trabajo visible y orientarlo como un instrumento que puedan utilizar otros para la consecución de unos fines comunes. La evolución de la administración tributaria, su complejidad y diversidad, en numerosas ocasiones propicia que los ámbitos y niveles de comunicación queden relegados a un segundo término. Luchar contra esta realidad ha de convertirse en un reto. Los arquitectos de Hacienda somos y así nos tenemos que sentir, tan parte integrante del Ministerio de Hacienda como cualquiera otros y no podemos sucumbir a la tentación, muchas veces por comodidad, de considerarnos diferentes y por tanto buscar ubicarnos en un espacio que no sea el común de todos.

El catastro fue, repito, mi puerta de entrada en la administración. Recordado catastro, tantas veces injustamente tratado y cuánto tenemos que agradecerle, los que hemos pasado por él, lo que ha supuesto en nuestra vida profesional. Perdonadme la osadía y quizás la soberbia, pero pienso que todos los que formamos parte del cuerpo de arquitectos de Hacienda obviamente lo somos, pero tan solo los que hemos formado parte del Catastro hemos sido bautizados como tales.

Sin tener conciencia del momento ni de su trascendencia futura me vi inmerso en aquel tiempo. Fueron años de revisiones catastrales, de levantamientos topográficos, de coordenadas UTM, de estudios de mercado, de ponencias de valores, de comisiones de coordinación. Años que transcurrían a velocidad de vértigo agobiados por plazos y recursos. Años en los que llenos de ilusión, y con una mínima disponibilidad de medios, nos enzarzábamos en disquisiciones sobre el «valor único» y quimeras similares. La nueva Ley de Renta en la que la «contribución urbana» había pasado de ser un impuesto a cuenta del de la renta a ser de carácter real, orientaba todas nuestras discusiones (muchas veces sin conocer bien sobre qué discutíamos) y se constituía como libro de cabecera.

Éramos muy jóvenes, aún más jóvenes de lo que aún seguimos siendo, y esa juventud nos llevaba a ser valientes y osados en nuestras aseveraciones y a defender nuestras posturas ardientemente aun en contra de los que con más experiencia nos señalaban la calma y la reflexión como camino del quehacer cotidiano. Podría llenar un libro exclusivamente con las anécdotas vividas en ese tiempo; recuerdo especialmente una reunión de la Junta de Coordinación de Castilla La Mancha en Albacete en la que estuvimos cinco horas debatiendo sobre «el valor», cinco horas seguidas, no queríamos irnos ni siquiera a comer y todo ello a pesar de que llevábamos, repito, cinco horas y creedme cinco horas son muchas horas incluso para una discusión tan «apasionante».



Aún no os he dicho que yo entré en la administración como Arquitecto de Hacienda contratado administrativo. En aquel momento nunca supe muy bien lo que significaba eso, ni qué estatus me correspondía como tal y dejando aparte alguna excepción, que siempre las hay, en general todo el mundo me acogió como a uno más. Jamás me sentí discriminado por no ser funcionario. Es evidente que era otra época y el simple hecho de ser Arquitecto de Hacienda me llenaba de orgullo y satisfacción y cuestiones como el nivel, productividad, horarios, etc., quedaban si no ignoradas, sí relegadas a un segundo escalón.

Mi entrada, como la de todos los que lo hicimos en ese momento y esas circunstancias, no se produjo porque fuéramos exageradamente torpes o incapaces de aprobar la oposición, sino simplemente porque no había oposiciones. En aquel momento la situación del país, estamos hablando de la época de la transición, llevó a que las mismas se congelaran durante nueve años, del 76 al 85 (del siglo pasado) y por tanto durante ese periodo de tiempo se interrumpió la dinámica que hasta ese momento era habitual.

No obstante para poder conseguir una plaza había que realizar unas pruebas/exámenes a las que se presentaban gran cantidad de aspirantes, ya que el mercado laboral externo era sencillamente inexistente. Como ejemplo os diré que al examen de entrada para obtener las plazas de Toledo se presentaron cincuenta y dos aspirantes. Tan solo había convocadas dos. Cuando hoy se habla de congelación de la oferta de empleo público y de las consecuencias que esto puede acarrear, conviene recordar que nada es nuevo, que malos tiempos siempre han existido y existirán y que cuando a uno le toca vivirlos lo que hay que hacer es afrontarlos con espíritu de superación y la esperanza puesta en un mañana sin duda mejor.

200

Aún así la suerte nos acompañó a unos cuantos, en concreto a todos los que habíamos conseguido plaza antes del día uno de octubre de 1982. Nuestros contratos administrativos lo eran por un año prorrogables por anualidades. El último Consejo de Ministros de la UCD (Unión de Centro Democrático para los más jóvenes) resolvió que a los contratos celebrados con posterioridad a la fecha anteriormente señalada no se les podía aplicar la prórroga y por tanto deberían abandonar su puesto de trabajo al cumplirse su plazo. Un buen número de compañeros arquitectos y aparejadores se vieron por tanto obligados a salir de la administración.

Para los que nos quedamos los años iban pasando mientras que la situación general del país iba mejorando y así a finales de marzo de 1985 se convocaron oposiciones, las primeras tras nueve años. Está claro que el grupo de los que estábamos contratados luchamos por acudir a las mismas de forma ventajosa, pero dado que no debimos encauzar nuestros esfuerzos por el camino adecuado y que los tiempos no estaban para ventajas, nos obligó a tener que afrontar el proceso selectivo de forma libre y en las mismas condiciones que cualquiera otro aspirante.

Los que vivimos ese reto sabemos lo que supuso. No había temarios ni preparadores y no existía academia alguna. Era como empezar de cero. Pero algo había que hacer. No podíamos dejar pasar esa oportunidad y así aunando esfuerzos conseguimos montar una pequeña estructura a la que enlazarnos todos y hacer del esfuerzo común el camino para la consecución de nuestros objetivos. Convencimos a algunos compañeros del Ministerio para que se embarcaran en nuestra travesía y una vez montado el



pequeño tinglado necesario nos metimos de lleno en el proceso de preparación y estudio.

Recuerdo con nostalgia esas primeras clases en aquellos locales que alquilamos en la c/ Menéndez Pelayo de Madrid que por la mañana se utilizaban como aulas de educación infantil. Las perchas no sobrepasaban el metro de altura y los pupitres donde nos sentábamos, y digo pupitres porque eran pupitres, estaban pensados para seres que no alcanzaban el metro y medio. Había que vernos tan serios y circunspectos, con nuestros apuntes, que indudablemente compartíamos, entrando en aquellos locales que por la mañana escuchaban gritos y la tabla de multiplicar y que por la tarde eran testigos de nuestras aportaciones, a veces asesinatos, al Código Civil y a la Ley de Procedimiento Administrativo.

El 18 de junio empezó el primer oral, nuestros dos primeros exámenes de los cinco de los que constaba la oposición eran orales. No habían transcurrido ni tres meses desde la convocatoria, y aún me asombro del nivel que habíamos alcanzado. En aquel momento no entendía cómo podíamos haber llegado a ese punto de pericia y conocimientos en tan poco tiempo y con tan pocos medios. Hoy lo se. El secreto se llamaba generosidad. Generosidad en dar. Generosidad en compartir. Generosidad para ayudar. Generosidad en ofrecernos mutuamente lo que cada uno conseguía y alcanzaba a descubrir. Todo el proceso fue un continuo ejercicio de generosidad y por eso hoy me siento profundamente orgulloso de pertenecer a una promoción que no solo nos hizo funcionarios de Hacienda sino que nos ayudó a mejorar como personas y nos formó interiormente haciéndonos comprender que con generosidad y solidaridad se puede llegar a alcanzar metas imposibles de conseguir de otro modo.

201

Como no podía ser de otra manera, dadas las circunstancias, en esta convocatoria no faltó de nada, incluso nos alcanzó la convocatoria de la primera huelga general desde la aprobación de la Constitución, la cual tuvo lugar a los dos días del comienzo del proceso. Fue un elemento más que añadir a la ya de por sí excepcionalidad de la situación y que introdujo un punto de incertidumbre en los afectados. Se superó sin más. Y pasó junio y después julio. En agosto no hubo exámenes, pero en septiembre tuvieron lugar los tres últimos. En octubre ya habíamos acabado y alcanzado nuestro objetivo.

Como en todas las convocatorias hubo algún más y menos con la elección de plaza. Nada importante. Estábamos en general demasiado unidos y por qué no decirlo, exhaustos y sobre todo contentos, para que un asunto de esta índole enturbiara el momento. Todos fuimos al catastro, que nos desperdigó por la amplia geografía de España desde Málaga a Girona y desde Lugo a Mallorca, con peaje obligatorio en las Canarias y en mi caso con continuidad en Toledo. Pero daba lo mismo por fin éramos lo que tanto habíamos luchado ser, **Arquitectos de Hacienda** o como se obstinaban otros en llamarnos **Arquitectos al Servicio de la Hacienda Pública**.

Empezaba otro capítulo en nuestras vidas y por supuesto también en la mía. Se abrían nuevas perspectivas y horizontes. Parecía que por fin todo recobraba la normalidad tras el paréntesis de los años de no convocatorias. Y surgieron entonces circunstancias hasta entonces no comportadas y que se materializaban en la posibilidad de un cambio de destino.



Con una mezcla de tristeza y alegría en marzo de 1987 me trasladé a la Gerencia Territorial del Catastro de Madrid. Dejaba atrás más de cinco años de experiencias inolvidables en una Delegación que siempre llevaré dentro de mí y de la que me sigo considerando un activo más. Creo que como a todos los que hemos cambiado de destino y más si este supone un cambio de ciudad y por tanto un alejamiento físico de personas, ese momento es difícil. Sabemos que se emprende un camino sin retorno y que detrás quedan afectos y complicidades que ya nunca serán iguales, porque nunca se darán las condiciones para que lo sean. Pero también es cierto que se abren nuevas posibilidades, que sin sustituir a las que dejamos atrás, son las que edificarán de ahora en adelante nuestro presente y pondrán los cimientos del futuro. A pesar de todo no es fácil. A los que en el futuro tengáis que enfrentaros a esta situación, ánimo.

Anteriormente he mencionado que la Delegación de Toledo no era grande ni pequeña, pero durante los años que pase allí fue creciendo en importancia, básicamente cuando se convirtió en sede de la Delegación Especial de Castilla-La Mancha. Mi nuevo destino en la Delegación Especial de Madrid suponía entrar en una gran estructura ubicada en el más grande de los edificios de delegaciones con que cuenta el Ministerio de Hacienda. Como podéis suponer el cambio fue considerable. Pasaba de un centro de trabajo en el que todos nos conocíamos y nos llamábamos por nuestro nombre a otro en la que la mayor parte nos éramos anónimos. Era evidente que había que acomodarse a las nuevas circunstancias y aplicar el principio darwiniano de que «solo sobreviven los que mejor se adaptan».

202

De nuevo los compañeros fueron la tabla de salvación y el trabajo en equipo el flotador al que agarrarme. En cuanto al trabajo esa época fue, utilizando un adjetivo benevolente, simplemente convulsa. Nos tocó vivir y padecer el denominado «catastrazo» y las consecuencias que para todos tuvo fueron sencillamente caóticas. Nuestro trabajo se encontró repentinamente sometido a presiones desconocidas hasta el momento y el salir indemnes de aquella situación nos obligó a posicionarnos y adoptar posturas y planteamientos para mí hasta ese momento impensables. Acogimos como propio el lema de «la unión hace la fuerza» y con él como bandera salimos indemnes de la estrategia del «divide y vencerás» que contra el cuerpo se quería utilizar. No voy a ocultar que salimos tocados de esta batalla, pero el tiempo se encargó de restañar las heridas y de que las aguas volvieran a su cauce. Tiempos difíciles.

Pero si lo anterior supuso un punto de inflexión en nuestra trayectoria, no menos lo fue la acomodación a las nuevas tecnologías. Veníamos de una administración en la que se utilizaban medios y métodos primitivos. Recuerdo que mis primeras ponencias y escritos estaban elaborados con máquina de escribir (ni siquiera eléctrica) obteniendo las copias con papel carboncillo. Había que ser muy seguro y cauto en su redacción ya que cualquier fallo o error era difícilmente subsanable. Por eso cuando se empezó a hablar de ordenadores, de aplicaciones o de programas, nos vimos desbordados por la realidad, aunque inmediatamente comprendimos que la nave en la que estábamos embarcados carecía de marcha atrás. Os juro que no fue fácil, pero poco a poco y eso sí con mucho esfuerzo, tuvimos que aprender a utilizar un lenguaje nuevo para nosotros, un idioma cuyas reglas, normas y principios nadie nos había



enseñado y que enseguida entendimos que era el único válido a partir de ese momento, el lenguaje de la informática.

Antes he mencionado la importancia del trabajo en equipo, pero para que esto se produzca tienen que darse dos circunstancias, a saber, contar con personas con las que formar equipo y segunda y más importante querer sentirse parte de él. Considerarse parte de un equipo no es sencillo y más en una profesión como la nuestra en la que la reivindicación de la individualidad es casi congénita. Trabajar en equipo no es algo que nos salga de dentro, la reacción espontánea suele ser la contraria, la de rechazo al otro. Para superar ese rechazo es precisa una labor prolongada. Hay que convencer y convencerse que el trabajo no es una página en blanco, en la que se puede escribir lo que sea, ni una página previamente diseñada. Es un texto que se tiene que escribir entre todos y ante al que cada uno debe sentirse libre para poder aportar su contribución en virtud de su propio talento y de su visión del objetivo.

En la delegación de Madrid lo conseguimos, fuimos un equipo. Constituimos uno de los mejores equipos que se puedan pretender y al que se pueda imaginar pertenecer. Es quizá para mí el haber formado parte de ese equipo, el haber tenido la oportunidad de compartir con cada uno de sus miembros tanto vivencias profesionales, como de otra índole, una de las partes de mi mapa humano a la que con más satisfacción vuelvo y en la que mi memoria recalca cuando las fuerzas flaquean.

Me sentí, junto a mis compañeros, formando parte de un proyecto colectivo común y con la fuerza que mutuamente nos ofrecíamos, me veía capacitado para afrontar cualquier reto por difícil que fuera. Éramos sólidos, estábamos unidos, trabajábamos duro, pero sobre todo nos divertíamos, nos divertíamos mucho. Pero que nadie malentienda lo que estoy diciendo, los que me conocéis sabéis a lo que me refiero porque es una frase que digo mucho y que se ha constituido como referente en mi trayectoria «lo divertido no es lo contrario de lo serio, sino de lo aburrido».

La década de los noventa empezó con cambios. La creación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria trajo consigo la demanda de profesionales para integrarse en ella. Era indudablemente una oportunidad única y así lo vimos muchos. Primero unos y más tarde otros empezó un goteo de cambios y de incorporaciones a la misma que presagiaban que estábamos ante una nueva fase en nuestra carrera profesional. Se abrían nuevas expectativas, daba comienzo un nuevo ciclo. Con tristeza fui padeciendo la ausencia de compañeros que se subían a este nuevo carro, hasta que a mediados del año 1992 yo también me decidí a dar el paso. Dejaba atrás más de diez años en el catastro. Un catastro que me había formado como funcionario y como persona, un catastro que me había dado solidez técnica, rigor y disciplina y en el que había tenido la oportunidad de trabajar con estupendos profesionales y me había permitido contribuir a sentar las bases de lo que es al día de hoy, una magnífica organización reconocida en todos los ámbitos.

Con el cambio de trabajo mi lenguaje cotidiano y mis tareas se modificaron. Si antes hablaba de ponencias de valores, ahora tenía que hablar de proyectos básicos y de ejecución. Las revisiones de valores catastrales se veían sustituidas por planificaciones inmobiliarias. Los recursos se convertían en revisiones de precios, certificaciones



de obra y liquidaciones. Las juntas de coordinación se alejaban para dejar libre el camino a la tramitación de licencias. En definitiva, un nuevo reto.

La inmersión en el mundo de la construcción, para los que gustan de la obra, es siempre reconfortante. Mucho más si como ya os he dicho tu educación ha sido señalada en esa dirección. Pero la realidad no tiene nada que ver con la formación académica recibida, fundamentada en la teoría y bastante alejada de la práctica. El proceso de negociación y coordinación que supone tanto la elaboración de un proyecto como la dirección de una obra se constituye en la realidad en la parte más sustantiva del proceso. Las obras en sí mismas, o al menos las que en la Administración se ejecutan, no se constituyen como objeto abstracto sino que van dirigidas al uso directo de personas, tanto trabajadores de la administración como contribuyentes, y su utilidad no solo va a dirigir sus comportamientos sino que puede potenciarlos y en muchos casos modificarlos.

Pero el 92 no solo había supuesto la creación de la Agencia Tributaria, el 92 fue el año de España en el mundo, Juegos Olímpicos en Barcelona, Madrid capital europea de la cultura y Exposición Universal en Sevilla. Tras los hechos difíciles acaecidos y a los que ya me he referido de finales de la década de los ochenta, se había instalado en el cuerpo de Arquitectos una cierta sensación de desánimo que provocó desilusión y lo que es peor desunión. Algo había que hacer. Éramos algunos los que considerábamos que algo había que hacer. Lo primero recomponer una asociación, la nuestra, que se iba poco a poco disolviendo como un azucarillo en un vaso de agua. Y unos cuantos entendimos que eso era más fácil hacerlo desde dentro, desde la Junta Directiva de la Asociación. Por eso pasé con un grupo de compañeros a asumir ese reto. El momento acompañaba ya que los acontecimientos referidos podían ser la excusa perfecta para volver a propiciar vías de encuentro.

204

Optamos por la Exposición Universal de Sevilla y así organizamos la primera asamblea que se producía de la asociación fuera de Madrid. Montar la infraestructura no fue fácil, la demanda de hoteles era enorme, y los precios desorbitados. Con la colaboración y el apoyo de la extinta Mutualidad de Arquitectos y Aparejadores de Hacienda, merece la pena recordar su existencia para aquellos compañeros de nueva incorporación que no la han conocido, nos fuimos todos al sur y así durante el mes de mayo se montó un evento que los que lo vivimos no olvidaremos nunca.

Cómo no acordarnos de la primera celebración a nuestra llegada en los jardines del hotel que nos sirvió de plaza fuerte, o de la cena en la terraza de Brasil en el pabellón de América. De las largas colas de entrada, pero sobre todo de la asamblea que en el salón de actos del edificio de la delegación de Sevilla sobrepasó todas las expectativas y consiguió reunir a un número de asistentes que solo un año antes hubiera resultado impensable. El reto se había conseguido y a partir de ese momento ya solo quedaba que los futuros componentes de cada una de las juntas posteriores potenciaran y definieran, a saber, cuál es el papel y el objetivo que una asociación como la nuestra debe desarrollar en apoyo de los que la forman e integran.

Asimismo la incorporación a la Agencia Tributaria supuso para el mí el tener que abandonar algo que me había llenado sobremanera hasta ese momento, la formación de opositores. Durante algunos años había participado en ese proceso de docencia.



Por mis «manos» pasaron muchos de los compañeros que actualmente formamos el colectivo y he de reconocer que esta ocupación es de las que más me han llenado a lo largo de mi trayectoria. Resulta apasionante observar cómo las personas van creciendo en madurez y conocimientos y cómo cada uno, dentro de su idiosincrasia, va enfrentándose y resolviendo de forma satisfactoria las pruebas a las que se les somete. Pocas cosas hay, al menos para mí, tan plenamente enriquecedoras como este proceso de enseñanza y formación, de aprendizaje mutuo, en el que lo que ofreces es insignificante en relación a lo que recibes. A todos os animo, si tenéis la oportunidad, a participar en esta vertiente de la profesión. No os arrepentiréis.

Pero mi integración en los Servicios Centrales de la Agencia Tributaria no supuso únicamente un cambio de tareas y de trabajo. Hasta ese momento los puestos que había desempeñado estaban ubicados en los que se denominan Servicios Territoriales, veía el mundo a través de ellos. Toda mi formación y mis batallas cotidianas las había desarrollado en las denominadas «trincheras», siempre a las órdenes y aplicando los criterios de los que formaban ese ente superior que para mi eran entonces los Servicios Centrales.

Los componentes de estos siempre me sonaban a lejanía, me los imaginaba como un conjunto de sesudos profesionales alejados de la realidad que se dedicaban a hacer la vida imposible a los que formábamos la «tropa». Les respetaba y les admiraba y en cierto modo siempre les había considerado seres inaccesibles. Formaban parte de otra dimensión. Ahora yo formaba parte de ellos, era uno de ellos.

Resulta evidente que la percepción de cualquier hecho viene condicionada por la perspectiva desde la cual uno se enfrenta al mismo y en mi caso esta percepción quedó dinamitada desde el primer día en que aterricé en mi nuevo destino. En una mañana conocí a dos Directores Generales y al menos a cinco Subdirectores Generales. Más que en todos los años anteriores juntos. Y lo mejor es que me parecieron seres «normales», personas razonables. Descubrí que entraba en una parte de la organización en la que las relaciones jerárquicas se afrontaban con una enorme naturalidad y entendí de inmediato que las repercusiones de mi trabajo eran muy diferentes a las que hasta el momento había percibido.

Había que aprender a visualizar los temas con perspectiva y objetividad general. A calibrar las acciones y sobre todo a, antes de tomarlas, ponerse en la piel del que debería llevarlas a efecto. Reconozco que para salir indemne de este ejercicio de empatía, la experiencia de haber prestado servicio en el ámbito territorial me ayudó sobremedida. Desde entonces he defendido que antes de llegar a los servicios centrales de cualquier organismo habría que pasar un tiempo más o menos dilatado por los servicios periféricos. Por el bien de todos me gustaría que esta opinión fuera mayoritariamente compartida.

Naturalmente que el trabajo cambió, ya lo he comentado antes. La complejidad que supone la gestión de un patrimonio inmobiliario como el de la Agencia Tributaria, con más de 560 inmuebles operativos provoca que constantemente surjan situaciones imprevistas a las que hay que dar una respuesta. Si además dentro de la unidad en la que me integré y en la que hasta la fecha continúo, la hoy denominada Subdirección General de Bienes Inmuebles e Instalaciones, se llevan a cabo labores y trabajos de



apoyo a otras unidades en el ámbito de las valoraciones inmobiliarias con trascendencia tributaria, podéis haceros una idea de la situación.

En todo caso tener unos cometidos que te permiten y te provocan el estar continuamente ocupado es lo mejor que puede ocurrir. Ya que debemos pasar un tiempo dilatado en nuestras oficinas, qué mejor que el mismo esté lleno de actividad y en la Agencia Tributaria, creedme, el tiempo pasa sin darse uno cuenta.

A su vez la propia naturaleza del trabajo que, tanto yo como cualquiera de los compañeros que forman el equipo encargado de la gestión inmobiliaria hemos desarrollado, nos ha permitido conocer la organización a fondo, desde un puesto de apoyo a las unidades funcionales, pero a fondo.

He tenido la inmensa suerte de haber sido partícipe desde la creación de la Agencia Tributaria de los avatares y cambios organizativos en los que la misma se ha visto implicada y que han respondido, como no puede ser de otra manera, a los propios cambios que la sociedad ha experimentado desde el año 1992. Cambios que han supuesto tanto la implantación y creación de nuevas formas de trabajo interno como, y fundamentalmente, de nuevos modelos de atención al contribuyente. Ambos supuestos son los que han dominado el horizonte al que siempre hemos tendido.

Quizá y sin ánimo de ser exhaustivo, no es este el medio ni esta la publicación adecuada, me vais a permitir brevemente que haga visible el trabajo que realizamos la mayor parte de los arquitectos que en la Agencia Tributaria nos encontramos integrados.

206

La primera característica esencial del mismo es su evolución permanente, estrechamente paralela al desarrollo de la estructura orgánica y funcional a la que servimos. El carácter instrumental de nuestra actividad lleva aparejada su interrelación con cada órgano operativo y son estos, con la definición de sus necesidades, los que nos sirven como referencia en la planificación de la gestión inmobiliaria.

Sobre la premisa, y la realidad nos reafirma en ello, que es la imagen de los locales en los que se asientan las actividades, la primera percepción que tienen los ciudadanos sobre cualquier organización, esta imagen es en principio la encargada de transmitir y potenciar los aspectos de la cultura de la misma que se quieran potenciar. Nuestra responsabilidad como técnicos responsables de esta imagen es por tanto enorme. Y no solo por esto, sino porque la innovación en materia arquitectónica abre los caminos a nuevas funciones, formas de relación y métodos de trabajo. Además la capacidad con la que dotemos a los edificios que proyectamos para albergar nuevas tecnologías marcará las pautas y posibilitará la evolución de las unidades administrativas que los ocupen.

Lamento si me he puesto excesivamente serio en los dos últimos párrafos, entendedme, son muchos años en esto y a pesar de que una gran parte de los días las cosas no salen como uno querría, en el fondo yo como todos los que formamos el equipo de la Agencia Tributaria nos sentimos orgullosos de nuestro trabajo y este orgullo a veces nos lleva a perdernos en disquisiciones trascendentes.

Pero no todo ha sido ni es bonito en nuestro día a día, confieso que ha habido situaciones duras, momentos difíciles y experiencias que me hubieran gustado nunca se



hubieran producido. Por fortuna han sido pocas, pero suficientes como para que cuando uno se mira en el espejo interior que todos llevamos dentro, redescubra las cicatrices que dejaron.

En todo caso entender nuestra profesión no es fácil para los ajenos a la misma, muchos de los cuales tienden a simplificar aspectos para nosotros sustantivos. Cada vez que me encuentro con alguno de ellos tengo la tentación de tirar la toalla, pero la experiencia y los años me han enseñado a aguantar y sin ánimo de aleccionar, tratar de hacer entender que la arquitectura es otra cosa. Hay que hacerles ver que la recompensa que nos da nuestra formación como arquitectos es que nos hace conocer cosas que le son ajenas al sentido común, el cual sí bien es trascendental en la vida, debe de verse completado por la pertinente formación. Nosotros solemos hablar de volúmenes, de luz, de espacio, de atmosfera, de materiales, de texturas, de colores, de formas, etc., conceptos que aunque sabemos deben compatibilizarse con otros estrictamente numéricos y presupuestarios, en ningún caso podemos ni debemos olvidar o desdeñar.

Creo que me he excedido del espacio que me han asignado y por tanto llega el momento de poner fin a este artículo que tan generosamente me ha invitado a escribir la actual Junta Directiva de la Asociación. Gracias a ellos y a todos los que habéis llegado a este punto en su lectura.

Como Arquitecto de Hacienda he sido testigo y modesto protagonista desde dentro del Ministerio de Economía y Hacienda de la evolución de nuestro cuerpo en los últimos casi treinta años, años fundamentales en la más reciente historia de nuestro país y por supuesto en la evolución que ha sufrido en paralelo la administración tributaria; es este testimonio, unido a mi experiencia personal, perdón por la soberbia que esto haya podido suponer, el que consideraba debería trasladaros a todos los que con esta publicación celebramos la efemérides del aniversario.

207

Un antiguo proverbio galés dice «He who would be head. Let him be the bridge» que más o menos viene a decir «Quien quiera ser cabeza, hágase puente». Me parece que es un lema absolutamente aplicable y apropiado para lo que yo entiendo debe ser nuestro trabajo, simplemente un puente entre los que nos precedieron y los que nos seguirán. Un puente que tenemos que ir construyendo cada día y al que cada uno debemos agregar un nuevo arco. Un arco lo suficientemente sólido para que permita, como continuación a los que anteriormente otros construyeron, que por su coronación avance el camino de nuestra profesión y nuestro cuerpo.

Hagámonos puente, sintámonos camino, aportemos en cada momento lo mejor de nosotros mismos y con este acúmulo de esfuerzos contribuiremos a definir el mejor de los futuros.

Empezaba estas líneas con un «parece que fue ayer...» pero ahora tras finalizarlas me doy cuenta que no, que estaba equivocado, que no, no fue ayer.



TOMÁS MORENO BUENO

# Arquitectos de Hacienda: cien años al servicio del Catastro español

## RESUMEN

El artículo repasa la evolución del Cuerpo de Arquitectos de Hacienda desde su creación hasta nuestros días, incidiendo especialmente en las primeras décadas del siglo XX, cuando su participación en la estructura administrativa de la Hacienda Pública resultó especialmente significativa.

Concluye con una mención especial a los últimos años del siglo XX, cuando, de nuevo, las necesidades financieras de la Administración exigen un papel protagonista al Arquitecto de Hacienda, quien, en pocos años describe y valora el patrimonio inmobiliario urbano de nuestro país.

209

Vivimos tiempos de crisis; tiempos para la reflexión y el cambio; tiempos que, salvando las inevitables distancias, recuerdan los vividos por España durante los primeros años del siglo XX, cuando el desastre de 1898 impuso a nuestro país la obligación de renovarse en profundidad.

El Catastro, siempre protagonista de los impulsos reformistas que ha vivido España en los últimos trescientos años, no estuvo ajeno por entonces al intenso rifirrafe ideológico que abrió aquella crisis y el debate sobre el modelo catastral a seguir resucitó cuando era indispensable garantizar la suficiencia financiera del Estado y un tímido atisbo de justicia social luchaba por abrirse paso.

La aprobación de Ley del Catastro Topográfico y Parcelario, de 23 de marzo de 1906, zanjó casi una década de discusiones y certificó el nacimiento del Catastro español, término hasta entonces usurpado impropiamente por un conjunto dispar y desactualizado de amillaramientos, y listas cobratorias.

La Ley de 1906 pertenece a ese género de iniciativas transformadoras que concilian una intensa voluntad reformista con el indispensable pragmatismo exigible a una norma jurídica. Basta leer su artículo primero para comprender la profundidad de la norma y apreciar la altura de los objetivos de justicia tributaria y progreso económico que persigue, aunque la auténtica innovación reside, sin duda, en los procedimientos para alcanzarlos, con los que conseguirá hacer realidad, eso sí, muchos años después, un auténtico Catastro en nuestro país tras los fracasados intentos de Patiño,



Sartine o Ensenada durante el siglo XVIII y los más fecundos pero insuficientes proyectos de Martín de Garay o Mon en el XIX.

La nueva norma obliga a levantar planos parcelarios y a fijar la riqueza de cada predio como resultado de la valoración de su aprovechamiento por los técnicos de la Administración, evitando de este modo la ocultación, el fraude y la inequidad que facilitaban los registros literales y las descripciones inconexas de los predios con sus colindantes. Establece también la norma que la formación del Catastro se desarrollará mediante un proceso en dos fases, en el que la primera, de *Avance Catastral*, permitirá la elaboración de croquis parcelarios para agilizar la ejecución de los trabajos y la consecuente entrada en tributación de las parcelas: si lo mejor es enemigo de lo bueno, en un país colapsado y expectante aún lo es más.

El artículo 23 de la Ley del Catastro de 1906 inaugura la sección dedicada en la norma a la riqueza urbana, determinando la obligación de establecer en cada provincia un Registro de edificios y solares a cuyo frente estarán los arquitectos designados por el Ministerio de Hacienda.

Este será el primer encargo general que recibirán los hoy arquitectos de Hacienda para formar y mantener un inventario exhaustivo y valorado de la propiedad inmobiliaria urbana en nuestro país y será el precedente del decreto que tres meses después de la aprobación de aquella ley, el 25 de junio de ese año, constituirá el primer reglamento de los *Arquitectos al servicio del Ministerio de Hacienda*, constituidos en un Cuerpo estable de profesionales especializados en la formación y conservación del Catastro urbano.

210

Durante los años que siguieron a la aprobación de la Ley de 1906, los principales desvelos en materia catastral del Legislador y de los sucesivos Gobiernos se orientaron a la puesta en marcha de la maquinaria precisa para la formación del Catastro rústico y a su efectiva ejecución. La estructura económica de nuestro país entonces y la aspiración insatisfecha durante siglos dejaban poco espacio para el Catastro urbano, aunque fueron los años de juventud de un Cuerpo, el de arquitectos de Hacienda, en los que se produjeron las normas fundamentales que forjaron su estructura y la naturaleza de su actividad.

De la abundante producción normativa de aquellos años, me voy a detener en dos reales decretos que resultaran trascendentes para el devenir de la fiscalidad inmobiliaria de los bienes urbanos y de la organización y funciones de los arquitectos de Hacienda: el Real Decreto de 5 de enero de 1911 y el Real Decreto de 10 de septiembre de 1917, luego perfeccionado por el Real Decreto de 1 de septiembre de 1920.

Se cumple este año el centenario de la promulgación del Real Decreto de 5 de enero de 1911, dictado para dar cumplimiento a la Ley de 29 de diciembre de 1910, donde se establecen reglas exhaustivas para la valoración de la riqueza urbana, y donde por primera vez en nuestro país se abre la puerta de manera efectiva a la contribución por cuota y no por cupo; es decir, a la tributación proporcional a la riqueza de cada contribuyente y no a la que pueda corresponder como consecuencia de la distribución de la cantidad asignada para recaudar por la Administración fiscal en cada territorio.



La aprobación de este real decreto tiene dos consecuencias fundamentales: por un lado, inicia el camino de equidad en el reparto de la carga tributaria que proclamó la Ley de 1906; por otro, sitúa la valoración de los inmuebles en el centro de la gestión tributaria del impuesto, lo que exigirá la disponibilidad de profesionales, reglas y organizaciones capaces de abordar esa nueva tarea central.

El desplazamiento de las obligaciones tributarias hacia el sistema de cuota se irá haciendo de manera gradual para aquellos municipios que a 31 de julio de cada año tuviesen aprobado y comprobado el Registro fiscal de edificios y solares, en los que la renta urbana comenzaría a tributar a razón de un 17,50 por 100 del líquido imponible.

La segunda norma de aquella fecunda producción normativa que resulta capital para el futuro del Catastro urbano y de los arquitectos de Hacienda, será la Instrucción provisional para la realización de los trabajos del Catastro de la riqueza urbana aprobada por Real Decreto de 10 de septiembre de 1917, que nace con el objetivo de acelerar los trabajos de formación de los Registros fiscales en cada municipio, muchos de ellos inexistentes, inconclusos o desactualizados, así como de impulsar la elaboración de un auténtico Catastro parcelario urbano como evolución de aquellos Registros.

La nueva Instrucción, aprobada siendo Ministro de Hacienda Gabino Bugallal, regula exhaustivamente aspectos organizativos y procesales y se construye sobre dos grandes ideas: la importancia de disponer a la mayor brevedad posible de un auténtico Catastro de la riqueza urbana en toda España y el protagonismo que debe darse a los arquitectos de Hacienda para la consecución de ese objetivo.

211

Desde un punto de vista organizativo, los trabajos para la formación y conservación del Catastro urbano se atribuyen al Subsecretario del Departamento, asistido por dos Jefes de Administración pertenecientes al Cuerpo de arquitectos de Hacienda, de quien dependerán el Servicio Central y los Servicios Provinciales.

Por lo que se refiere al Servicio Central, éste se dividirá en dos secciones, la Técnica y la de Administración y Contabilidad, correspondiendo las jefaturas de los cuatro negociados de la primera de ellas a miembros del Cuerpo de arquitectos de Hacienda que, desde entonces, serán los encargados de examinar los Registros fiscales formados y comprobados, llevar a cabo las tareas de conservación, otorgar las exenciones que procedan y resolver las reclamaciones económico-administrativas.

En cuanto a los Servicios Provinciales, la Instrucción establece que su jefatura deberá ser ejercida por un Arquitecto de Hacienda, quien además de ser responsable técnico de los trabajos catastrales, lo será de los asuntos generales de su servicio, del que formarán parte arquitectos, aparejadores, delineantes, escribientes, ordenanzas y peones.

En el ánimo ya referido de disponer lo antes posible de un Catastro de la riqueza urbana en toda España, y ejecutar los trabajos de manera simultánea, el artículo 16 de la Instrucción distribuye los 122 arquitectos que constituyen la plantilla del Cuerpo entre las diferentes provincias según la importancia de la propiedad urbana en cada una de ellas, resultando el reparto siguiente:



- Servicio Central: 8 arquitectos.
- Provincias de Madrid y Barcelona: 8 arquitectos.
- Provincias de Sevilla y Valencia: 4 arquitectos.
- Provincias de Zaragoza, Málaga, Granada, La Coruña, Santander y Toledo: 3 arquitectos.
- Resto de provincias: 2 arquitectos.

Definida la estructura de los servicios central y periférico, la Instrucción se ocupa de establecer un detallado sistema de indemnizaciones y dietas para estimular la ejecución de los trabajos y facilitar los desplazamientos de los arquitectos de Hacienda. Así, los arquitectos dedicados a tareas de comprobación de los Registros fiscales tendrán derecho a percibir una indemnización de 300 pesetas mensuales siempre que, al menos, hubieran comprobado 250 fincas en ese periodo. Igualmente tendrán derecho a percibir 1,5 pesetas al final de cada semestre por cada finca comprobada que exceda de 1.500. Estos incentivos a la producción también tenían su contrapartida, estableciendo la Instrucción que cuando algún Arquitecto fuera tan ineficaz que pudiera perjudicarse el servicio, tanto en sus resultados como en su ordenada y rápida (de nuevo la rapidez) marcha, se le formará expediente gubernativo por si procediese la separación del Cuerpo.

212

Además de los aspectos organizativos del servicio, la Instrucción de 10 de septiembre de 1917 se ocupa profusamente de la definición de los bienes sujetos a la Contribución por riqueza urbana y de la determinación de los bienes exentos temporal o permanentemente, así como de los métodos de valoración para determinar su producto íntegro a efectos fiscales y de los tipos de gravamen, fijados a partir de entonces en el 17 por 100 para los municipios con Registro fiscal aprobado y comprobado y en el 18 por 100 para los que solamente lo tuvieran aprobado.

El impulso que la Instrucción pretendió imprimir a los trabajos de elaboración del Catastro urbano en nuestro país tienen otro buen ejemplo en el encargo que hace a los Ayuntamientos para que sean ellos los que elaboren los Registros fiscales de edificios y solares antes del 31 de julio de 1921, posteriormente comprobados por los Servicios Provinciales de Catastro, al tiempo que estos últimos se dedican a elaborar el avance y el Catastro topográfico. Se trata, por lo tanto, de obtener en el menor plazo de tiempo un inventario básico de la propiedad inmobiliaria urbana como el que ofrecen los Registros fiscales, constituidos por declaraciones juradas por los propietarios y planos geométricos de cada finca, ordenados para cada municipio por la ley de 5 de agosto de 1893 y frecuentemente incompletos o inéditos.

Y mientras los Ayuntamientos se ocupaban de los Registros fiscales, los Servicios Provinciales de la riqueza urbana se empeñaban en la tarea de elaborar el verdadero Catastro que diseñó la Ley de 1906 mediante el modelo bifásico que arrancaba con la elaboración de un *Avance*, perfeccionado ulteriormente sobre la base de una exhaustiva cartografía parcelaria.

El periodo de *Avance Catastral* de un término municipal exigía la comprobación por los arquitectos de Hacienda de la capacidad productora de todas las fincas urbanas, siendo fijado rigurosamente el orden de comprobación de las poblaciones de una



provincia según la mayor importancia del líquido imponible total que figuraba en el Registro Fiscal de cada una. El valor de un inmueble comprendía, en su caso, la determinación separada de los valores del solar y de la construcción, admitiéndose diversos procedimientos de valoración entre los que destacan el de capitalización y el de comparación con fincas análogas.

De acuerdo con lo preceptuado en la Instrucción de 1917, también será responsabilidad de los arquitectos de Hacienda la realización de las tareas de Inspección de los Servicios que le encomiende la Subsecretaría del Departamento.

Superado el periodo de Avance Catastral, según certificación expedida por el Arquitecto Jefe, se iniciaba en el municipio el periodo de conservación, en el que la principal ocupación de los arquitectos de Hacienda fue la de conseguir la culminación del Catastro parcelario, para lo que se añadirá a la información elaborada hasta entonces una exhaustiva planimetría que desde la escala 1:25.000 para el plano general de las grandes poblaciones o 1:2.000 para el resto, exigía planos manzanos a escala 1:500 y a escala 1:250 para cada una de las fincas.

Todo ello sin olvidar que las Oficinas de Conservación se ocuparon también de elaborar trabajos de estadística general agrupadas en 32 series entre las que pueden citarse a título de ejemplo las que comprendían la relación entre la superficie total del término y la construida, la relación entre el número de vecinos y la superficie construida, el valor de los solares por distritos y barrios, el número de fincas según su estado de vida, la relación de materiales que se emplean en construcción y sus precios, precios de jornales y mano de obra, la relación de propietarios según el número de fincas que posean, la relación entre el número de propietarios y el de habitantes o la relación de cambios de dominio.

213

Además de la promulgación de la Instrucción de 10 de septiembre de 1917 para la realización del Catastro de la riqueza urbana, ese mismo día se promulga otro Real Decreto que tendrá una doble trascendencia: por un lado suprime la plaza de Inspector General del Catastro, confirmando al Subsecretario de Hacienda todas sus atribuciones a fin de imprimir mayor impulso a los trabajos; por otra, establece las categorías en las que se distribuirá la plantilla del Cuerpo de arquitectos de Hacienda, formada entonces por los 122 profesionales ya referidos anteriormente:

- 1 Jefe de Administración de tercera clase.
- 1 Jefe de Administración de cuarta clase.
- 2 Jefes de Negociado de primera clase.
- 4 Jefes de Negociado de segunda clase.
- 8 Jefes de Negociado de tercera clase.
- 32 Oficiales primeros.
- 74 Oficiales segundos.

Transcurridos tres años desde la aprobación de la Instrucción de 17 de septiembre de 1917, e insatisfecho el ritmo impuesto para culminar los trabajos en diez años, resulta necesario dictar disposiciones complementarias, que se recogen en el Real Decreto de 1 de septiembre de 1920, encaminadas a conseguir una *mayor intensidad de la labor producida*.



En virtud de las disposiciones recogidas en ese Real Decreto, se actualizan algunos procedimientos, se redistribuyen los efectivos asignados a las tareas de formación del Catastro urbano y sobre todo se incrementa la atención prestada a los arquitectos de Hacienda y al resto del personal asignado a los trabajos catastrales.

Nada mejor para entender el ánimo del Real Decreto en este sentido que la transcripción de una parte de su exposición de motivos:

*«No ha podido tampoco dejar de tenerse en cuenta que el personal que tiene a su cargo misión tan importante como la formación del Catastro urbano, que tan beneficiosos resultados produce al Tesoro, ha de ser objeto por parte del Estado de especial y constante atención, tanto por la índole de ella como por el decoro con que deben presentarse al realizar la misión para la que se hallan investidos. No es sólo en las capitales de provincia donde el problema económico reviste extraordinarios caracteres; también en los pequeños núcleos de población se hace sentir de un modo intenso el aumento de coste de los gastos anejos a todo cambio de residencia, de los no conceptuados como gastos de locomoción que son especialmente abonables, sino también y principalmente a los de estancia en pueblos donde, por no existir industria del alojamiento, se hace preciso recurrir a particulares, lo que en múltiples casos hace aumentar estos gastos en tal proporción que no basta a satisfacerlos la remuneración que actualmente perciben los funcionarios, razones por las que se hace necesario modificar su cuantía ante su notoria insuficiencia.»*

214

Ante las consideraciones expuestas, el nuevo real decreto establece incrementos sobre las indemnizaciones que ordenaba la Instrucción de 1917 e incluso permite que el Arquitecto pueda ser recompensado por la realización de la tarea que sus colaboradores no hicieran por ausencia oficial, enfermedad o, simplemente, por su bajo rendimiento.

En cuanto al incremento en la dotación de efectivos, el Real Decreto de 1920, amplía a 130 el número de arquitectos de Hacienda al servicio de las tareas de formación y conservación del Catastro y asigna uno más a los servicios provinciales de Alicante, Badajoz, Cádiz, Córdoba, Gerona, Jaén, Murcia y Tarragona.

Prácticamente agotado el impulso normativo con el Real Decreto de 1920, los años centrales del siglo XX se caracterizan en relación al Catastro urbano por un periodo de realizaciones escasas y desiguales, donde coexisten resultados de modelos muy distintos.

La Ley de 3 de abril de 1925, por la que se deroga la Ley de 23 de marzo de 1906, apuesta por un modelo de Catastro tan riguroso que impide su efectiva realización, satisfaciendo así las aspiraciones de las Cámaras Agrarias, de las asociaciones de propietarios y de algunas comisiones de expertos creadas *ad hoc*. Una vez más, y han sido muchas en la Historia de España, lo mejor, siempre enemigo de lo bueno, volvía a ser lo peor que podía esperar la Hacienda Pública.

El advenimiento de la República repuso el espíritu de la Ley de 1906 mediante la aprobación de la Ley de 6 de agosto de 1932 introduciendo interesantes novedades acordes con los avances técnicos y la realidad política del país. De todas ellas, es



indiscutible destacar la introducción de la fotografía aérea como fuente de conocimiento preliminar de la estructura parcelaria en sustitución de los croquis del *Avance Catastral* y elemento clave para vencer la resistencia de quienes, apelaban a la imprecisión de los levantamientos planimétricos informales como argumento definitivo para demoler la Ley de 1906.

En aquellos años, durante la década de los treinta, prácticamente están constituidos todos los Registros fiscales de la riqueza urbana, aunque su fiabilidad deja mucho que desear, por lo que muchos Ayuntamientos no llevan a cabo con la diligencia necesaria los trabajos de mantenimiento que les fueron confiados por unas normas que obviaron asignarles de manera generalizada el rendimiento tributario de sus averiguaciones. No serán esos los años dorados del Cuerpo de Arquitectos de la Hacienda Pública, que habrían de llegar más tarde.

La aprobación de la Ley 41/1964, de 11 de junio, de Reforma del Sistema Tributario fue desarrollada en lo referente a la Contribución Territorial Urbana por el Decreto 1.251/1966, en el que se compilan diversas normas promulgadas hasta la fecha, se configura el impuesto como un gravamen a cuenta de la tributación sobre la renta y se intenta modernizar la fiscalidad inmobiliaria urbana, cuando el notable crecimiento de nuestras ciudades era ya un hecho y el sistema tributario se orienta claramente hacia lo *personal* frente a lo *real*. El principal efecto para el Catastro urbano del nuevo marco normativo fue su efectiva realización durante la década de los setenta, sustituyendo a los obsoletos y desactualizados Registros fiscales, lo que significó el regreso de los arquitectos de Hacienda a la actividad catastral, muchas veces abandonada por otros menesteres profesionales dentro y fuera de la Administración.

215

La edad de oro del Catastro urbano llegó de la mano del sistema democrático que instaura la Constitución de 1978. La reforma tributaria de Fernández Ordóñez consolida un sistema tributario fundamentado en el consumo y las rentas del trabajo y remite los rendimientos de la fiscalidad inmobiliaria a garantizar la suficiencia financiera de los municipios, carentes de recursos con los que hacer frente a sus obligaciones de servicio. Desde el 1 de enero de 1979 las contribuciones se transforman en tributos locales que seguirán siendo gestionados por la Administración central ante su insuficiencia de medios para llevar a cabo la tarea.

Acompañando de nuevo una etapa más en la construcción del naciente sistema democrático, tras las elecciones municipales de abril de 1979 se aprueba el Real Decreto-Ley 11/1979, de 20 de julio, por el que se establecen medidas urgentes de financiación de las entidades locales y se dispone la urgente revisión de los valores catastrales urbanos. Para llevar a cabo esa labor, y mediante la aprobación del Real Decreto 1.373/1980, se constituyeron *consorcios* participados por las Administraciones Central y Local en todas las provincias y en las principales ciudades españolas, que iniciaron la edad de oro del Catastro urbano en España, donde la indiscutible aportación técnica de los arquitectos de Hacienda les hizo merecedores del protagonismo perdido.

Si bien los Consorcios no dieron el resultado esperado, de ellos nacieron el Centro de Gestión y Cooperación Tributaria en 1985 y el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria en 1987 que asumieron la tarea de elaborar un Catastro urba-



no homogéneo sobre sólidas bases cartográficas. Una tarea a la que se dedicaron aún con más empeño cuando la Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas Locales, configura un nuevo Impuesto sobre Bienes Inmuebles en sustitución de la Contribución Territorial Urbana y confía su gestión a la Administración Local.

A pesar de vaivenes y contratiempos como el conocido «catastrazo», que supuso la paralización de los trabajos de revisión en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1991, estos se culminaron en todo el territorio nacional en 1994. Se abre entonces una nueva etapa en la consolidación del Catastro urbano en España caracterizada por la colaboración entre la Administración Central y las Administraciones Autonómica y Local y por el impulso tecnológico que cristalizará en la Oficina Virtual del Catastro; una etapa que vuelca todo su caudal de conocimiento y su experiencia en el Real Decreto Legislativo 1/2004 y sus reglamentos de desarrollo, donde se contienen los instrumentos necesarios para garantizar la actualización permanente y la disponibilidad del Catastro mediante la colaboración entre las distintas Administraciones Públicas y el uso intensivo de las nuevas tecnologías.

En estos últimos treinta años, durante la auténtica edad de oro del Catastro urbano, los arquitectos de Hacienda han tenido y tienen un destacado papel tanto en la ejecución técnica de los trabajos de actualización de valores como en la dirección de las unidades encargadas de su gestión. En esa tarea no han estado solos, y otros arquitectos y muchos profesionales al servicio del Catastro español, a los que debe reconocerse también su gran dedicación, han entregado también muchas horas de trabajo y muchos esfuerzos para que el Catastro que soñaron Patiño, Sartine, Ensenada, Mon y tantos otros sea hoy una realidad. Para ellos, también un sincero homenaje.

216

Han sido años en los que los arquitectos de Hacienda al servicio del Catastro urbano y del Catastro en general han aportado innovadoras iniciativas para mejorar este servicio público fundamental; iniciativas que en muchos casos han sido merecedoras de reconocimiento dentro y fuera de la Casa; iniciativas como las que han supuesto la aplicación de la inteligencia artificial a la valoración inmobiliaria o la automatización en la elaboración de los marcos de valoración general de cada municipio que conocemos por ponencias de valores.

Iniciaba estas líneas apelando al necesario esfuerzo de reflexión que exigen las etapas críticas. Si además esa crisis coincide con la celebración de un centenario al que ya le hemos dado un prudente espacio de cinco años para el análisis, la reflexión es obligada.

Y toda reflexión sobre la trayectoria de los arquitectos de Hacienda en el Catastro español tiene que empezar necesariamente por el reconocimiento de la ingente tarea de un grupo de profesionales, nunca muy numeroso, que desde la arquitectura se especializaron en los trabajos de diseño, planificación y ejecución de las operaciones necesarias para hacer realidad el Catastro urbano en nuestro país.

No ha sido una tarea fácil. Ni fácil, ni homogénea. Los arquitectos de Hacienda han ido construyendo el Catastro urbano español acompañando las idas y venidas de un marco jurídico cambiante que a veces apostaba por el impulso decidido a los trabajos catastrales y otras lo frenaba bajo un pretendido rigor no siempre bienintencionado.



En estos últimos años, y así lo será en el futuro, nos encontramos ante una actividad catastral caracterizada por la *exigencia de actualización permanente y por la creciente demanda de servicios*, para lo que es imprescindible enfocar la tarea mediante la *cooperación con otras Administraciones Públicas y organizaciones y mediante la innovación continua*.

Se trata, pues, de un nuevo marco de actuación donde un renovado Arquitecto de Hacienda debe aportar, además de su indiscutible y probada pericia técnica, nuevas capacidades como gestor en el trabajo de coordinación de las múltiples tareas que exige la gestión catastral contemporánea.

Sólo así, el Arquitecto de Hacienda seguirá escribiendo la historia del Catastro español.



JULIO PALACIOS CASTELLANOS Y LUIS MARÈS FELIÚ

## Nueve y dos anécdotas

### RESUMEN

Nueve anécdotas de los años de servicio a la Administración, en el Catastro. Una pequeña historia menuda. Alcaldes, La brigada de la corbata, El traje de buzo, Mi primer viaje a

Lugo, Busca y captura, Un queso por Navidad, Superlimpio, Gallegos que ejercen, El administrador mentiroso, Una propina y Colaboración con bocadillos.

### ALCALDES

En los años 1984-1985, el Gerente del entonces Consorcio para la Gestión e Inspección de las Contribuciones Territoriales de Madrid Provincia, organizó unas sesiones informativas para los Alcaldes sobre lo que era una revisión catastral. Asistían en grupos de siete o diez Alcaldes acompañados del Secretario, de algún concejal o algún técnico municipal. Se citaban por zonas geográficas y cuidando que fuesen de todos los partidos políticos, para que se preparasen de que no se iban a librar de la revisión de su municipio.

La sesión se realizaba en la Sala de Juntas y, después de una presentación, se les informaba sobre los planos parcelarios, las fotografías aéreas de los que se obtenían, las fichas catastrales, los datos físicos y jurídicos, la Ponencia de valores, el valor del suelo y de la construcción, el valor unitario y el valor de repercusión, los coeficientes correctores y, finalmente, el valor catastral.

Terminada la explicación se cerraban las cortinas, se apagaba la luz y se proyectaban unas diapositivas con planos y esquemas de lo que se había explicado. En la penumbra de la sala se oían algunas veces respiraciones profundas e incluso algún ronquido.

A la salida, todos comentaban lo interesante de la sesión y un día uno de los Alcaldes me comentó:

—Lo que más me ha gustado es eso del valor de percusión... (JPC).

### LA BRIGADA DE LA CORBATA

En los años 1984-1987, la toma de datos para la revisión catastral, se realizaba por encuestadores que eran estudiantes de arquitectura, de aparejadores, delineantes, etc. Eran chicos jóvenes que iban vestidos con vaqueros y camisetas sencillas. Algunos



ya se adornaban con pins. Su aspecto no era, en verdad, muy adecuado para un trabajo del Ministerio de Hacienda. Iban debidamente acreditados pero en muchas ocasiones les echaban los perros o les despedían con cajas destempladas.

La urbanización «La Moraleja» de Alcobendas (Madrid), tenía vigilancia privada que hacía rondas en coche y más de una vez los propietarios les llamaban asustados ante la presencia de aquellos chicos. Total que la toma de datos se hizo imposible y, entonces, decidimos montar un equipo que fuese bien trajeado y con corbata. La toma de datos pudo realizarse ya sin problemas y fue todo un éxito. Al equipo, que tuvo que intervenir más veces, lo llamamos desde entonces «la brigada de la corbata»... (JPC).

## EL TRAJE DE BUZO

A los pocos días de mi llegada a Lugo, me llamaron del Gobierno Civil para que tomase posesión en el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa y, después de hacerlo, me entregaron ya unos cuantos expedientes para valorar. Uno de ellos era una casa de pueblo de Portomarín, expropiada para construir el embalse de Belesar. Pensé que para valorarlo bien lo mejor era ver la finca y, como era novato, no sabía que los expedientes de expropiación tardaban varios años en resolverse, de forma que cuando llegaban al tasador el bien ya había sido ocupado y no existía. Así que cuando comenté con el Aparejador que me iba a Portomarín para valorar la finca objeto de expropiación, me dijo:

220

—Pues si quieres ver la finca llévate traje de buzo... (JPC).

## MI PRIMER VIAJE A LUGO

Los destinos de mi promoción se asignaron el 17 de julio de 1965 y teníamos un plazo de un mes para tomar posesión. Pero yo quería hacerlo rápidamente para pedir enseguida mi traslado a Madrid. Así que al día siguiente, el 18 de julio, fiesta nacional, cogí mi seiscientos y pensé que en siete horas podría recorrer los 510 km que había desde Madrid. Salí después de comer, hacia las 3:00 de la tarde. Al subir el puerto de Los Leones (en aquellas fechas no existía el túnel del Guadarrama), se me pinchó una rueda. En el pueblo de Cebrones del Valle los vecinos estaban en la plaza mayor viendo cómo los coches y especialmente los camiones, chocaban con una casa en la curva de salida de la plaza, casa que ya no tenía balcones ni esquina. Al llegar a Villafranca del Bierzo eran las 10:00 de la noche y todavía me quedaban 110 km con el puerto de Piedrafita por medio, así que me quedé a dormir en el Parador donde, como estaba lleno, tuve que dormir en una habitación de las que había para los chóferes. Dormí estupendamente y salí muy temprano para llegar a la Delegación de Hacienda a una hora prudente. En el puerto de Piedrafita la carretera era tan estrecha que creí que me había perdido. Era imposible que aquello fuese la N-VI, hasta que comprobé que lo era en uno de los pocos mojones que no habían sido destruidos por los camiones, porque cuando veías un camión de frente tenías que parar y orillarte hasta meter prácticamente una rueda en la cuneta. El camión hacía lo mismo y



pasaba dejando unos pocos centímetros entre ambos. Pero cuando se cruzaban dos camiones, a veces, uno de ellos quedaba atascado en la cuneta o, incluso, se caía por el terraplén. Al fin llegué a la Delegación y, después de presentarme al Aparejador y al administrativo, fui a ver al Delegado. El Delegado era una bellísima persona que tenía dos hijas casaderas y nada más saludarme, cuando vio en mi mano el anillo de boda, dijo:

—Vaya por Dios, está usted casado... (JPC).

## BUSCA Y CAPTURA

En la toma de datos para las revisiones catastrales, algunas veces los encuestadores, aunque iban debidamente acreditados, se encontraron en situaciones muy comprometidas o peligrosas. Una vez en Pozuelo de Alarcón al intentar tomar datos de una gran chalet, aparecieron unos «gorilas» que los llevaron directamente al cuartelillo. Resulta que el chalet era de don Leopoldo Calvo Sotelo, a la sazón presidente del Gobierno. Otra vez en la urbanización «Santo Domingo», de Algete, que tiene vigilancia privada, varios encuestadores fueron arrestados y llevados a las dependencias policiales. Después de preguntarles quién les enviaba, dictaron una orden de busca y captura de «un tal Julio Palacios que dice ser Arquitecto de Hacienda...» (JPC).

221

## UN QUESO POR NAVIDAD

Siempre he procurado atender al público de la mejor manera posible, consciente de que mi sueldo salía de ellos, así que la gente quedaba casi siempre muy agradecida, hasta el punto de que en varias ocasiones me dieron cinco duros de propina, en una ocasión cien pesetas y muchas veces un puro. La verdad es que era imposible negarse porque lo hacían tan rápido que no daba tiempo a devolverlo y, además, lo hacían con tanto agrado que... lo tenías que aceptar.

Una señora de Vicálvaro quedó tan agradecida que en Navidad me envió un queso riquísimo. No sé cómo se enteró de mi domicilio, pero estuve varios años recibiendo un queso por Navidad. (JPC).

## SUPERLIMPIO

En las recepciones de obra solía abrir algunos grifos, abrir algunas persianas, encender las luces y comprobar que los radiadores estaban calientes, para lo que el día anterior le decía al contratista que encendiese la calefacción aunque fuese verano. Un día en la recepción de una escuela, tiré de la cadena de una cisterna alta de un inodoro para los alumnos y el agua salió hirviendo, por lo que me dije: «Qué sistema tan limpio...», pero el encargado, que, como todos, estaba asombrado, después de varias vueltas por el aseo, descubrió que el fontanero había hecho la toma de agua de la cisterna de una tubería de la calefacción... (JPC).



## GALLEGOS QUE EJERCEN

En la Delegación de Lugo sólo teníamos un administrativo. Se llamaba Alberto. Todos los días a media mañana se escapaba a tomarse un vinito. Cuando el aparejador o yo le preguntábamos:

—Alberto, ¿a dónde va usted?

Nos respondía:

—Ahora vuelvo. (JPC).

## EL ADMINISTRADOR... MENTIROSO

222

A la muerte de mi padre, en 1979, heredé una plaza de garaje en un edificio céntrico de Madrid y a la siguiente reunión de la Comunidad de Propietarios asistí porque uno de los puntos del Orden del Día era el «Pago de la Contribución Territorial Urbana». El Administrador explicó que todavía pagábamos sólo por el suelo, a nombre del anterior propietario, porque Hacienda no había resuelto la declaración de alta por nueva construcción presentada hacía tres años a raíz de la terminación de las obras. Los copropietarios de viviendas y plazas de garaje manifestaban airados que la Administración era un desastre y que los funcionarios del Catastro no daban golpe. Con cierto miedo levanté la mano y dije que yo trabajaba en el Catastro y que haría todo lo que estuviese en mi mano para que se tramitase el alta lo antes posible. Al día siguiente buscamos la declaración y no la encontramos, por lo que llamé al Administrador para que me trajese el duplicado justificativo de haberla presentado, a fin de localizarla. El Administrador, un señor ya mayor, me confesó en el despacho que no había llegado a presentar nunca la declaración porque se le había pasado el plazo para hacerlo y se había perdido la exención de un año por obra nueva entonces vigente (art. 12.1 del Texto Refundido de la Contribución Territorial Urbana, aprobado por Decreto 1251/1966, de 12 de mayo) exención que representaba continuar pagando por el suelo desde la terminación de las obras y un año más. Le dije al Administrador que presentase la declaración en el registro y así lo hizo inmediatamente. El expediente se resolvió sin la exención y con la sanción correspondiente a no haber presentado la declaración en el plazo establecido para ello. Al poco tiempo vendí la plaza de garaje y, por lo tanto, no sé qué le pasó al Administrador... mentiroso. (JPC).

## UNA PROPINA

En mi presencia un contribuyente se esforzaba en darle a nuestro compañero Arquitecto en la Delegación de Hacienda de La Coruña, un billete de cinco duros por, al parecer, haberle hecho un certificado del líquido imponible de una finca de su propiedad y, a pesar de la insistencia aclaratoria de nuestro compañero de que ningún favor le debía, ya que solamente se trataba de certificar unos datos ya obrantes en la entonces «Administración de Propiedades» y que, por tanto, en ningún modo afecta-



ban a los datos mencionados, no tuvo más remedio que, ante tanta presión y tozudez, recoger los cinco duros y presenciar cómo el buen contribuyente se marchaba satisfecho.

Era casi normal y habitual con los ordenanzas el uso de la propina. (LMF).

## COLABORACIÓN CON BOCADILLOS

En aquel periodo, ante la carencia de personal formado, era frecuente tener que recurrir a personas elegidas eventualmente y a dedo para periodos cortos, muy poco profesionales, a las que teníamos que enseñar y ayudar en lo posible a suplir los trabajos de colaboración a lo que entonces se llamaban «brigadas».

Entre otros casos recuerdo el siguiente:

En aquellas fechas teníamos en «Valoración Urbana» de la Delegación de Hacienda de Valencia, un administrativo (eventual por supuesto), refinado gastrónomo, que para el almuerzo matutino solía llevarse un bocadillo de arenques que, previamente a su ingesta, prensaba con poca delicadeza en el cerco de la puerta del despacho con la hoja de la misma, hasta conseguir el punto de saturación deseado. Es evidente el aspecto de aquel cerco así «barnizado» y de los efluvios con los que obsequiaba a los visitantes del despacho.

Este mismo personaje, «glotón gastrónomo», mientras escribía a máquina, por supuesto con un solo dedo, un oficio destinado al Ministerio, sostenía a la vez en la misma mano un espléndido bocadillo de chorizo con los evidentes riesgos de «contagio» al documento en cuestión que, finalmente, resultó afectado y en ese estado llegó al Ministerio. Desde el Ministerio, durante algún tiempo, nos estuvieron preguntando: ¿Todavía tenéis en Valencia al del chorizo?

Posdata: Consultados los archivos de «El Bulli» no aparece ficha alguna del mencionado personaje. (LMF).



# El origen obligado de un sistema de valoración: la aparición de un mercado de suelo<sup>1</sup>

## RESUMEN

Se trata, en este pequeño artículo, de incidir en el entorno histórico bajo el cual surge el germen de la situación actual del mercado de suelo haciendo referencia especialmente a las reformas impositivas de la época, así como al proceso desamortizador. Con estos antecedentes se han ido elaborando las bases

del actual modelo legal y urbanístico. Los objetivos fundamentales de este modelo han configurado la base de la legislación española mediante nueve diferentes leyes de ensanche y urbanismo, y durante siglo y medio han permitido el desarrollo y crecimiento de las ciudades.

## ANTECEDENTES HISTÓRICOS: EL TELÓN DE FONDO

Lo primero que nos interesa establecer es cuándo surge la idea de mercado de suelo<sup>2</sup> en la tradición urbanística española y haciendo un análisis somero de la historia veremos que esta idea no es tan reciente. Evidentemente es importante analizar esta cuestión puesto que es precisamente el mercado, el que fija en la legislación actual el valor de los terrenos a efectos tributarios, en virtud de lo establecido en el Real Decreto Legislativo 1/2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (aunque también aparecía en la Ley sobre Régimen de Suelo y Valoraciones, Ley 6/1998 y sutilmente en la actual Ley del Suelo 8/2007 para el

<sup>1</sup> Extraído del trabajo de investigación de Doctorado «La influencia del urbanismo en el desarrollo de la ciudad», síntesis de un proceso social y formalmente evolutivo, legalmente complejo y económicamente ventajoso.

<sup>2</sup> La utilización del concepto mercado de suelo parece incurrir en un anacronismo, puesto que en la legislación desamortizadora siempre se habla de venta de bienes nacionales, de predios rústicos o urbanos, o simplemente de fincas, pero nunca de suelo. El manejo consciente del término, a sabiendas de su impropiedad cronológica, lo encuentro necesario puesto que, aunque probablemente en la conciencia de la naciente burguesía especuladora no existía esta pretensión expresa y consciente de creación de un mercado de suelo, en la práctica sí se estaba formando. M. L. TAMAYO VALVE: «Urbanismo de obra pública y derecho a urbanizar». Ed. Marcial Pons, Madrid, 2002, p.226.



suelo urbanizado). Hacer referencia a los condicionantes históricos es tener en cuenta los siguientes conceptos:

Podemos situar la época bajo el reinado de Fernando VII, la regencia de María Cristina, el reinado de Isabel II y la Primera República. Se anuncia, por tanto un periodo convulso afectado por grandes cambios. En cualquier caso nos centraremos en las circunstancias que inciden en la actividad urbanística de la época.

La aparición de normas urbanísticas es debida a:

- La reconstrucción de los antihigiénicos y denostados centros históricos y a la creación de un modelo urbano que rompiera definitivamente con las ciudades del Antiguo Régimen.
- La necesidad de un símbolo para el nuevo ideario liberal.

Por un lado, y en lo que se refiere al primer punto citado, el retraso industrial en España impide el desarrollo de ciudades industriales al estilo de muchas ciudades europeas y especialmente las inglesas, cuna de la revolución industrial.

«Al lado de la ciudad industrial se levanta orgullosa la ciudad de la burguesía liberal, deseosa de demostrar el poder y las esclarecidas luces de una clase dominante. Podría decirse que el árbol frondoso de las más bellas estructuras urbanas burguesas hundía sus raíces en las zonas subterráneas y turbias de los *slums*, de los pavorosos suburbios industriales donde se hacinaban los trabajadores.»<sup>3</sup>

226

Por otro lado, en relación al segundo punto, el ideario liberal se apoya en los postulados de la declaración de derechos fundamentales: libertad, igualdad y propiedad.

Sin embargo, la España de la época, desde el punto de vista económico, no supone una gran potencia mundial como Inglaterra o Francia. Las causas son múltiples: la carencia de capitales, la limitación del crecimiento demográfico, los costos del transporte terrestre, el bajo nivel cultural...<sup>4</sup>

Por esta razón, la burguesía española va asumiendo un carácter que va evolucionando a conservador en vez de a liberal.

De esta manera, el poder de la nueva burguesía emergente se establece sobre la base de un poder económico que obtiene, en gran medida, gracias a la adquisición de bienes desamortizados. Esta forma de enriquecimiento rápida y sencilla supone un elemento diferenciador fundamental respecto al resto de las burguesías europeas. Podríamos decir que se trata de una burguesía inmovilista, rentista y especuladora.

<sup>3</sup> El estancamiento de la agricultura repercutió sobre la estrechez de la revolución industrial (...) la ausencia de un mercado interior con una capacidad de consumo suficiente hizo imposible el arranque de la industria. Así la industrialización fue escasa y fragmentaria, dependiente de inversiones extranjeras. TUÑÓN DE LARA: «Historia de España. 8. Revolución burguesa, oligarquía y constitucionalismo». Ed Labor, 1981, p. 190.

<sup>4</sup> F. CHUECA GOITIA: «Breve Historia del Urbanismo». Alianza Editorial. p. 182.



Ese soniquete que suena bastante actual, ya era una forma de enriquecerse de la clase media-alta de finales del XIX.

Quizá por ello fuera razonable pensar que se puede establecer una relación entre este deseo de acumular bienes inmuebles y el gran apego a la propiedad que ha tenido la tradición española con la situación especulativa actual, a diferencia del resto de países europeos en los que verdadero empuje industrial y un mayor nivel en el arrendamiento de viviendas son las características esenciales.

## UN POSIBLE ORIGEN DEL MERCADO DE SUELO: EL PROCESO DESAMORTIZADOR

1. Continuando con la descripción de la situación histórica, la posición que adopta la burguesía del XIX, no solo viene influida por los factores anteriormente citados sino que encontramos como fundamentales dos intervenciones del Estado:

— *La reforma impositiva de Santillán.*

En 1847 Santillán lleva a cabo una reforma fiscal que contribuye a fortalecer la posición de los propietarios, pues rebaja los impuestos de producto sobre los impuestos de valor. Esto quiere decir que se produce una disminución de la cuota de la contribución territorial a costa de aumentar el impuesto sobre consumos, que afectaba a la gran mayoría de la población.

— *La desamortización de Mendizábal.*

La desamortización que promueve Mendizábal en 1836, que tiene dos objetivos fundamentales:

- **La disminución de la deuda pública**, desde un punto de vista económico.
- **La creación de una burguesía terrateniente** que respaldara su régimen desde el punto de vista político.

2. Como consecuencia, en primer lugar se inicia una oferta amplísima de predios rústicos y urbanos antes inexistente en condiciones muy ventajosas<sup>5</sup> y en segundo lugar la compra de los bienes desamortizados implica una de las mayores reclasificaciones de terrenos acontecidas en la historia de las ciudades españolas. Los terrenos baldíos, de manos muertas se convierten en razón de su cambio de titularidad en bienes libres.

3. La situación en España tiene antecedentes en otros países europeos aunque bajo condicionantes distintos. Así, en Inglaterra, ya en 1776 Adam Smith aconsejaba a los gobiernos vender los terrenos del patrimonio nacional para saldar sus

<sup>5</sup> Los títulos de deuda se compraban a un valor inferior al nominal. En la posterior adquisición en pública subasta de los bienes desamortizados el pago del precio se efectuaba con esos títulos de Deuda Pública que, en este segundo momento, se valoraban nominalmente. De este modo se lleva a cabo la operación especulativa. Posteriormente los bienes desamortizados solo podían ser adquiridos por poseedores de títulos de Deuda Pública, que los habían adquirido a un valor inferior al nominal, pero que se servían de ellos con todo su valor para la posterior compra de los bienes desamortizados.



deudas<sup>6</sup>. De esta manera, en muchas ciudades, las áreas edificables caen bajo el control exclusivo de la especulación privada, y las exigencias especulativas imponen su ley a la ciudad: fuerte densidad de edificación, crecimiento de anillos concéntricos alrededor de los viejos centros o de los lugares de trabajo, falta de espacios libres<sup>7</sup>.

Grupos de especuladores (los jerry builders) se encargan de construir filas de casas a medida que las van necesitando, con el único propósito de obtener la máxima ganancia<sup>8</sup>.

4. Bahamonde Magro y Martínez Martín llevan a cabo un estudio pormenorizado sobre la desamortización y el mercado inmobiliario madrileño, y afirman y demuestran con datos sobre transmisiones de fincas urbanas llevadas a cabo entre 1836 y 1868, que la constitución del mercado inmobiliario tiene sus orígenes en el proceso desamortizador y entienden que esta conexión «presupone los comienzos de una relación sólida de la burguesía con los nuevos mecanismos del mercado libre».<sup>9</sup>

Este proceso especulador, por tanto, supone el inicio de una mentalidad que se ha trasladado hasta nuestros días y que aparece también reflejada la Ley de 17 de junio de 1864 sobre enajenación de terrenos, de tal manera que aquellos terrenos que fuesen insuficientes para formar solares deberían unirse con otros solares para poder alcanzar superficies aptas para la urbanización. La valoración de estos solares, como establece el art. 2, deberá realizarse en el momento posterior a que hayan pasado a formar parte del solar edificable.

228

Es decir, el valor inicial al que hay que añadir las plusvalías generadas por su nueva situación, antes incluso de ser urbanizado.

## OBJETIVOS FUNDAMENTALES DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA

Los objetivos fundamentales que han configurado la base de la legislación española están estrechamente vinculados entre sí y durante siglo y medio mediante nueve diferentes leyes de ensanche y urbanismo y establecen sus principios en relación con el contexto histórico anteriormente descrito (desde la primera de 1864 a la última del año 2007, sin tener en cuenta las diferentes leyes autonómicas). Estos principios han ido evolucionando mediante un proceso continuo, basado en la siguiente sucesión de opciones legales.

Evidentemente se han evitado en lo posible las formas de expropiación y actuación directa por la Administración, debido a los costes financieros que se generan con este tipo de actuaciones, la incapacidad financiera y económica para realizarlo (general-

<sup>6</sup> V. H. Bernnouilli: «La città e il suolo urbano (1946)», Milán, 1951, p. 54.

<sup>7</sup> L. Benévolo: «Historia de la Arquitectura Moderna». Ed. Gustavo Gili, Barcelona, 1987. p. 65.

<sup>8</sup> L. Benévolo: «Historia de la Arquitectura Moderna». Ed. Gustavo Gili, Barcelona, 1987. p. 64.

<sup>9</sup> Bahamonde Magro y Martínez Martín: «La desamortización y el mercado inmobiliario madrileño (1836-1868)», en Antonio Bonet Correa, Urbanismo e historia urbana el mundo hispánico, vol. II, Segundo Simposio, 1982.



mente por parte de los ayuntamientos) y la lentitud o incertidumbre de la recuperación de la inversión; la dificultad de valorar el suelo para usos públicos; y las **injusticias** comparativas entre los expropiados y no expropiados<sup>10</sup>.

Por tanto, se realiza un desarrollo normativo basado en la idea de obtener suelos ya urbanizados y cedidos **gratuitamente** para la colectividad (los suelos necesarios para los usos y servicios públicos) sin costes adicionales para la administración pública. Bajo el principio de que el incremento de las plusvalías generadas por la urbanización debe costearlo íntegramente quien se beneficia de él, se hace que sean los mismos propietarios de suelo rústico a los que se encomienda la función pública de urbanizar. No obstante, los propietarios del suelo, en la actualidad, venden inmediatamente el suelo a las promotoras, beneficiándose del incremento de valor y trasladando el coste al los futuros compradores.

Por otro lado los propietarios de suelo exigen que, para poder financiar las operaciones de urbanización (operaciones que por otro lado no tienen un coste excesivo en relación con los beneficios que se obtienen) entre minúsculos titulares, se les concedan **garantías hipotecarias** firmes y certidumbre económica válida ante los bancos e instituciones de préstamo; lo que se consigue con la pieza básica del Derecho urbanístico español: la atribución o el otorgamiento y la inmediata apropiación jurídico formal y por adelantado del contenido económico futuro creado por el plan, mediante la clasificación de los tipos de suelo, como un derecho cierto y adquirido por el propietario, con el cual éste puede obtener garantías hipotecarias sobre su suelo para emprender la urbanización o la edificación.

Pero esta apropiación a priori, de todos los derechos y los valores expectantes (añadidos y otorgados por el plan aprobado y antes de realizarse éste) genera procesos fuertemente especulativos, encareciendo el suelo mucho antes de haber sido transformado y hace inviables la expropiación del mismo a esos valores inflados por la seguridad jurídica que encierran (el valor expropiatorio ahora es valor urbanístico futuro derivado de los derechos del plan que legitima dicha expropiación y no, como era antes y ocurre en otros países, el valor de la cosa en sí antes del plan que pueda alterar su valor, como el inglés *existing use value*, si bien, la ley 8/2007 de suelo trata de corregir esta tendencia)<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Son múltiples los supuestos en los que es posible la ejecución forzosa del planeamiento urbanístico la aplicación de la expropiación forzosa (de tal manera que la determinación de la causa expropiandi corresponde en unos casos al Estado y en otros a las leyes autonómicas). En efecto el art. 34 LRS98 establece esta distinción: «La expropiación por razón de urbanismo podrá aplicarse de acuerdo con las finalidades previstas en la legislación urbanística y, asimismo, por incumplimiento de la función social de la propiedad, con los requisitos previstos en la Ley de Expropiación Forzosa». RICARDO SANTOS, JULIO CASTELAO. Derecho Urbanístico, Manual para juristas y técnicos. El consultor. 5.ª ed., 2002, p. 804.

<sup>11</sup> El cálculo de este valor denominado como inicial se obtendría atendiendo al aprovechamiento rústico del suelo, excluyendo toda expectativa urbanística en su cuantificación, traducción de la fórmula del valor en uso o *existing use value* que recogen las legislaciones francesa e inglesa. Una de las críticas más interesantes vertidas en torno a esta figura en el suelo rústico es la realizada por GONZÁLEZ-BERENGUER, quien en este sentido estima que no tiene ningún sentido este tipo de valoración en tanto en cuanto por el hecho del surgimiento del plan suelo afectado por él deja de ser rústico (a menos que el plan general haya instituido un suelo urbano de reserva y un suelo calificado como rústico en incluido dentro del plan). M. L. TAMAYO VALVE: "Urbanismo de obra pública y derecho a urbanizar". Ed. Marcial Pons, Madrid, 2002, p. 373.



Por tanto, a la propiedad del suelo urbanizable se le imponen deberes, cargas u obligaciones legales o **contraprestaciones obligatorias** para rebajar o impedir la especulación desatada con el propio sistema, mediante una serie de cargas o deberes que son amparadas constitucionalmente en la denominada función social de la propiedad.

En cumplimiento de esta «función social» los poderes públicos deberán «impedir la especulación» de la vivienda y el suelo (como expresamente manda el art. 47 CE, curioso caso en el mundo capitalista en que se ordena impedir la especulación del mercado en esta materia), con lo que se cuantifican y estandarizan todas las cargas y obligaciones de la propiedad a cambio de reconocerle como patrimoniales los derechos gradualmente adquiribles.

En este sentido Ricardo Santos y Julio Castelaó indican lo siguiente: «...ya ha quedado indicado que la simple aptitud física de un terreno para ser edificado no determina su edificabilidad. Es preciso que se produzca una decisión formal, o que el planeamiento urbanístico, por remisión de aquella, que habilite para que a la utilidad natural de un terreno se pueda llegar a sumar otra utilidad, la urbanística, derivada de la Ley o del planeamiento que, al no haber sido creada por el propietario del suelo, generalmente, sino por la colectividad, impone la necesidad racional y legal de concretar qué parte de las plusvalías generadas por la ordenación urbanística se reconocen al propietario del suelo y que parte se reserva la propia comunidad, en aplicación de la expresa previsión del párrafo segundo del art. 47 Constitución Española»<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> RICARDO SANTOS, JULIO CASTELAO: «Derecho Urbanístico, Manual para juristas y técnicos». El consultor, 5.ª ed., 2002, p. 804.

# Una actividad especializada: las valoraciones efectuadas por los arquitectos de la Hacienda Pública en el ámbito de la AEAT

## RESUMEN

El artículo es un breve manual sobre las valoraciones que en el ámbito de la AEAT realizan los arquitectos de Hacienda. Tipos de valoraciones, supuestos, características especiales, análisis de sentencias y glosario de términos técnicos empleados. El artículo

muestra los requisitos que debe cumplir toda valoración que quiera ser considerada como dictamen o pericia, es decir: como juicio razonado y motivado de un entendido en la materia y no una simple opinión más o menos acertada o coincidente con la realidad.

231

## 1. LA NECESARIA INTRODUCCIÓN: LOS GABINETES TÉCNICOS DE LA AEAT Y LOS ARQUITECTOS DE LA HACIENDA PÚBLICA EN SU FUNCIÓN DE PERITOS DE LA ADMINISTRACIÓN

Desde la creación de la AEAT en 1991 una parte de los Arquitectos de la Hacienda Pública que prestaban sus servicios en diversos órganos del Ministerio de Hacienda se integraron en ella a través de las antiguas Dependencias Regionales de Servicios Técnicos y Coordinación, hoy denominadas Dependencias Regionales de Recursos Humanos y Administración Económica de las Delegaciones Especiales de la AEAT y que integran en ellas a los Gabinetes Técnicos y de Valoraciones.

En estos Gabinetes figuran puestos de trabajo que necesariamente han de ser ocupados por los Arquitectos de la Hacienda Pública, que por su titulación y por la oposición realizada al Cuerpo al que pertenecen, están acreditados entre otros cometidos para el de peritos de la Administración con la especialidad de la valoración inmobiliaria.

En algunos de los impuestos que gestiona la AEAT como son el Impuesto sobre Sociedades, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y el Impuesto sobre el Valor Añadido, la comprobación del valor de los bienes inmuebles adquiere espe-



cial relevancia y es en estos casos cuando se requiere la actuación de los Arquitectos de la Hacienda Pública para la realización de valoraciones inmobiliarias, cuyas solicitudes recibe el Gabinete Técnico procedentes de distintos órganos y dependencias de la AEAT. El presente artículo desarrolla algunos aspectos de se cometido de peritos de la Administración en la valoración inmobiliaria, amparado por la Ley 58/2003, General Tributaria, en su artículo 57.e, y también por la Jurisprudencia de los Tribunales cuando se pronuncia sobre el necesario contenido de las valoraciones inmobiliarias.

Como la finalidad de estas líneas es el complementar al resto de artículos que recoge el presente libro, que en su conjunto pretenden mostrar tanto la trayectoria como también los actuales cometidos profesionales del Cuerpo de Arquitectos de la Hacienda Pública, no parece procedente abordar con profundidad técnica lo tratado aquí sobre las valoraciones inmobiliarias; no obstante, se recoge al final un glosario elemental escrito con lenguaje coloquial para facilitar la lectura a los que sin ser Arquitectos, o Técnicos en general, tengan la amabilidad de leernos.

## 2. ¿QUIÉNES SOLICITAN VALORACIONES A LOS GABINETES TÉCNICOS?

232

La mayor parte de las solicitudes de valoración provienen de las Dependencias de Recaudación, de Inspección y de Gestión Tributaria, con las peculiaridades que mas adelante se indicarán para cada una de las mismas.

La Oficina Nacional de Gestión Tributaria solicita igualmente valoraciones de los bienes inmuebles sujetos al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, en cuanto a los contribuyentes no residentes en España.

También se solicita valoraciones con respecto al Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) por parte de la Dependencia Regional de Relaciones Institucionales, en los casos en que se haya de verificar si determinadas obras efectuadas deben ser consideradas como «obras de rehabilitación» (1) a efectos del citado Impuesto a fin de tributar por IVA a favor de la Hacienda Estatal, o bien por el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, a favor de las CC.AA.

Y los propios contribuyentes pueden igualmente formular solicitudes de valoración de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 90 de la Ley General Tributaria, que regula la información con carácter previo a la adquisición o transmisión de bienes inmuebles.

## 3. ALGUNOS SUPUESTOS DE VALORACIONES INMOBILIARIAS

Los supuestos de valoraciones inmobiliarias son muchos, entre los cuales enumeramos los más usuales que llegan a los Gabinetes Técnicos, e indicamos algo fundamental: la fecha a la que se solicita cualquier valoración puede ser la actual u otra anterior en el tiempo.



Veamos esos supuestos:

- Valoración de inmuebles construidos, de construcciones y de edificaciones (2).
- Valoraciones de suelos (9) en función de sus distintas clasificaciones, calificaciones y usos (3) y grados de urbanización (5), pudiendo estar referida dicha valoración a cualquier fecha. Y valoraciones específicas que consideren los cambios del valor que se producen como consecuencia de los sucesivos actos de aprobación de posterior planeamiento de desarrollo (4).
- Valoración en las permutas de suelo por obra terminada, tanto del suelo cedido como de la obra futura que se recibe a cambio.
- Valoración de las obras de urbanización (5) existentes en una determinada parcela y en un determinado momento de su ejecución.
- Valoración de la inversión realizada en unas construcciones referida a cualquier momento de su ejecución; y verificación de la correspondencia entre la facturación y la inversión real efectuada en la obra.
- Determinación del alquiler exigible a una propiedad inmobiliaria.
- Valoraciones del derecho de aprovechamiento temporal en los casos de la figura jurídica de multipropiedad de apartamentos turísticos.

Y entre los casos menos corrientes, solo citar uno; la valoración de volúmenes de mármol de aproximadamente 1 m<sup>3</sup>, procedentes de importación y depositados en el Puerto Autónomo de Valencia para determinar si verdaderamente correspondían al tipo que se acreditaba en las facturas y cuyo precio se consideraba desorbitado. Al final el contribuyente tenía razón ya que se trataba del mármol «Azul Bahía» importado de Brasil y uno de los más caros del mundo. Queda en una anécdota, pero obligó al Gabinete Técnico a resolver lo que técnicamente se podía abordar como una función de Peritaje de un Arquitecto.

233

#### 4. LO QUE ALGUNAS VECES ES UNA DIFICULTAD INICIAL: LA IDENTIFICACIÓN DEL INMUEBLE

¿Sobre qué inmueble se ha de realizar la valoración solicitada? En algunas ocasiones, llegan a los Gabinetes Técnicos solicitudes de valoración con la mera descripción literal del inmueble, extraída de algún documento contractual o registral. En otras ocasiones que son las más numerosas, se adjuntan a la correspondiente escritura otro tipo de documentos, que facilitan su identificación.

La exacta identificación del inmueble es el primer paso a abordar en una valoración inmobiliaria. A partir de la escritura y resto de documentación se obtiene la Referencia Catastral y contando con la colaboración de las Gerencias Territoriales del Catastro, se puede solicitar el expediente catastral y el plano parcelario.

En el caso de parcelas resultantes de reparcelaciones (5) surgidas como consecuencia de la ejecución del planeamiento, que no estén todavía incorporadas como tales al Catastro, su identificación viene determinada por la documentación contenida en el Proyecto de Reparcelación (5) que se solicita al Ayuntamiento.



En otros casos, de dificultad para poder contar con la identificación suficiente, hay que indicar al órgano que solicita la valoración que el contribuyente aporte los planos que definan con detalle el inmueble. Citemos solamente dos ejemplos: las plazas de garaje cuando no está marcado su contorno en el local donde se ubican; y los locales comerciales, donde la exacta configuración geométrica tiene una determinante relación con su valor.

Uno de los muchos casos de identificación laboriosa lo ilustramos con otro ejemplo: una antigua finca de suelo con clasificación de urbanizable, o no urbanizable, y que haya sufrido un posterior proceso de transformación urbanística. Sería el caso de la herencia de un suelo en la que no hubiesen formalizado los herederos el correspondiente cuaderno particional cuando se produjo el hecho causante; y años después ya transformado el suelo heredado mediante la ejecución del planeamiento, surge una parcela de suelo urbano, urbanizada y lista para edificar, resultante del correspondiente proceso reparcelatorio. Y, por sorprendente que parezca, se comprueba que ha ocurrido lo siguiente: el mismo día y en la misma notaría se otorgan dos escrituras sucesivas. Una escritura, la de adjudicación a los herederos del suelo inicial por herencia y posterior adjudicación de la parcela resultante originada por la reparcelación; y otra escritura, la de compraventa de esa parcela ya urbanizada a un promotor, que compra. Como quiera que se ha de determinar la plusvalía correspondiente a efectos fiscales, se precisa la valoración de la finca inicial a la fecha del fallecimiento del causante de la herencia, que puede ser muchos años atrás, diez, quince o incluso más, y la valoración de la parcela resultante de la reparcelación a la fecha de la compraventa mencionada. Y hemos utilizado el término de sorprendente, porque se declara a la fecha de la causa de la herencia como valor de la finca que se hereda prácticamente el mismo que se declara —*a veces el mismo exactamente*— para la compraventa al promotor de la finca resultante de la reparcelación ya urbanizada, pretendiendo con este proceder que la plusvalía sujeta a impuesto sea casi nula o nula en algunos casos.

234

## 5. Y ALGO ESENCIAL: LA FECHA A LA QUE HAY QUE REFERIR LA VALORACIÓN

La fecha a la que hay que referir la valoración solicitada, bien sea a fecha actual o a una fecha anterior, constituye un elemento esencial en la realización de la misma determinando en muchos casos el método de valoración más conveniente a aplicar. Tan solo las valoraciones solicitadas por las Dependencias de Recaudación son siempre a fecha actual.

## 6. SOLICITUDES FORMULADAS POR LAS DEPENDENCIAS DE RECAUDACIÓN

Las solicitudes de valoración remitidas por las Dependencias de Recaudación, se formulan en base a los siguientes artículos del Reglamento General de Recaudación, Real Decreto 939/2005, de 29 de julio:



- a) En el artículo 97, apartado 1, se indica que hay que «valorar los bienes embargados a precios de mercado y de acuerdo con los criterios habituales de valoración».
- b) Y en los artículos 44 y 46.2.e), se recoge que hay que valorar los bienes ofrecidos en garantía cuando se solicitan aplazamientos o fraccionamientos de pago.

Para realizar estas valoraciones en las que se ha de determinar el valor de mercado al día en que se realiza la misma, normalmente se cuenta con la posibilidad de localizar en número suficiente ofertas de inmuebles en venta que permiten realizar un Estudio de Mercado, pudiendo si se precisa visitar los inmuebles ofertados.

Es inexcusable determinar la situación urbanística de los inmuebles. En caso necesario, y normalmente si se trata de suelos o inmuebles edificados que pueden reedificarse con un mejor aprovechamiento, se solicita un Informe Urbanístico (12) al Ayuntamiento a fin de conocer la clasificación, calificación y uso, el aprovechamiento y edificabilidad, y el resto de circunstancias necesarias para la valoración, pidiendo igualmente que se concrete la aplicación de las Normas Urbanísticas (14) correspondientes. Y en otros casos como las valoraciones de viviendas en edificios constituidos en comunidad de propietarios basta consultar el planeamiento vigente.

En función del inmueble a valorar, se utiliza entre los diversos métodos de valoración el más conveniente. Comentemos algunos: el «método de comparación» (6) que constituye una «valoración sintética» (11); el «método residual» (7) que es el habitual cuando se han de determinar valores de suelo, tanto valores unitarios como valores de repercusión (8) para los distintos usos (9) partiendo de conocer el valor en venta de inmuebles construidos; y el método de determinar el valor en venta partiendo del previo establecimiento del valor de los distintos componentes que lo integran, lo que constituye una «valoración analítica» (10), siendo un caso poco frecuente en las valoraciones solicitadas por las Dependencias de Recaudación, pero siendo muy común en las que solicitan las Dependencias de Inspección.

Cabe señalar como consecuencia de la caída del mercado inmobiliario a partir del año 2007 y que continúa en la actualidad —octubre de 2010—, que se observa en los casos de valoraciones de suelos con motivo del anterior apartado b) una retirada casi total de la demanda y por tanto un gran alejamiento de los precios actuales de mercado con respecto al valor de tasación fijado por las Entidades Financieras para su posible subasta en caso de la no devolución del préstamo hipotecario concedido en su día para la adquisición. Por tanto el cometido de los Gabinetes Técnicos en estas valoraciones adquiere gran interés, a fin de que solamente sean admitidas por la AEAT propiedades que con su valor actual y el previsible que alcancen en el futuro quede garantizado que se cubren los importes de los aplazamientos o fraccionamientos.

## 7. SOLICITUDES DE VALORACIÓN FORMULADAS POR LA INSPECCIÓN: UNOS BREVES COMENTARIOS

Las Dependencias de Inspección, en relación con los Impuestos sobre Sociedades y sobre la Renta de las Personas Físicas, solicitan al Gabinete Técnico valoraciones de



las que hay que resaltar una característica común: todas ellas están referidas a fechas anteriores, ya que su finalidad es poner de relieve plusvalías por diferencias entre los valores de adquisición y posterior venta de un inmueble, o bien determinar una base imponible en un determinado momento por cualquier otra circunstancia.

Y aquí surge una dificultad: localizar las muestras adecuadas de ofertas de venta para poder realizar el correspondiente Estudio de Mercado. Podemos encontrarnos en la solicitud de la valoración, de modo casi habitual, que ésta se ha de realizar a un fecha anterior de cuatro, cinco o seis años atrás, e incluso más.

Los Gabinetes Técnicos de la AEAT van recogiendo de modo sistemático muestras debidamente documentadas de ofertas de ventas inmobiliarias, tanto de edificios como de suelos, que posteriormente puedan constituir los necesarios Estudios de Mercado.

Esta previsión posibilita que al tener muestras referidas a fechas próximas a la que se solicita en la valoración y además del mismo entorno de localización y tipología, muchas de las solicitudes de valoración se pueden abordar directamente por el «método de comparación» en el caso de edificaciones; y en el caso de la valoración de suelos se pueda utilizar el «método residual» para determinar como paso previo a su valoración, los valores unitarios o de repercusión que se deberán aplicar a las edificabilidades según los distintos usos.

236

Sin embargo, es lógico que no siempre se pueda disponer de las necesarias muestras de ofertas referidas precisamente a la fecha solicitada.

¿Qué método de valoración se utiliza en este caso, que va a ser el empleado en gran parte de las solicitudes? Pues se aborda una «valoración analítica» mediante la que se puede determinar el valor de mercado a cualquier fecha solicitada, dentro del alcance del artículo 57.1.e) de la Ley 58/2003, Ley General Tributaria que establece como medio de comprobación de valores el «dictamen de peritos de la Administración».

Aquí, la «valoración analítica» realizada será al mismo tiempo un completo y detallado dictamen. Partiremos de la previa determinación del valor de cada uno de los componentes que integran el valor en venta **(13)**, indistintamente a la fecha actual o a la fecha para la que se solicita la valoración, en función de los antecedentes que dispongamos; y trasladaremos sus cuantías si estamos en el primer caso a la fecha a la que hemos de referir la valoración. Y mediante la relación de dichos componentes entre sí, determinaremos con suficiente certeza el valor de mercado a la fecha solicitada utilizando para su cálculo las distintas legislaciones que regulan la valoración inmobiliaria, como son la hipotecaria, la catastral y la urbanística, y teniendo además muy presente la jurisprudencia.

En esta metodología de valoración, el acertado traslado en el tiempo que hemos de realizar de los valores inmobiliarios obliga a tener un conocimiento detallado de la evolución de los precios de las partes que componen el valor en venta. El valor de ejecución material de las construcciones **(16)** evoluciona de modo relacionado con el IPC (Incremento de Precios al Consumo) y de modo más preciso con las Formulas Polinómicas que se recogen en la legislación de Contratos del Sector Público. Sin



embargo el componente suelo tiene una evolución en su precio influida por varios factores como son entre otros, y según los casos, los siguientes:

- a) Por la expectativa a medio y largo plazo existente de la oferta y demanda. Ello puede originar, como ocurrió en Valencia-Capital entre 2007 y 2008 una caída de precio medio del suelo urbano en determinadas zonas de hasta el 50%.
- b) Por las distintas fechas en las que se van sucediendo los trámites y aprobaciones que convierten a un suelo en una parcela de suelo urbano urbanizada y lista para ser edificada; lo que va produciendo al principio una subida escalonada en su precio sin que físicamente se invierta nada en dicho suelo, y ya posteriormente, por las fases de la ejecución de las obras de urbanización hasta llegar a su terminación y entrega.
- c) Y por la efectiva ejecución del Planeamiento con el paso del tiempo, que produce una acusada transformación física del territorio en algunas zonas de la ciudad, y que en otras sin embargo no supone transformación alguna al tener ya ejecutado el Planeamiento y edificados los solares. Un ejemplo: en Valencia-Capital y en una zona del distrito municipal n.º 10 se fue construyendo entre los años 1995 y 2008 la parte que lo atraviesa de una ronda de circunvalación y que constituye un nuevo anillo concéntrico a la ciudad, e igualmente se ha construido en esa zona un nuevo hospital, el mayor de la Comunidad Valenciana; estas dos circunstancias han producido una gran variación relativa de los precios de venta de pisos, plazas de garaje, oficinas y locales comerciales en las zonas de influencia de esas actuaciones, muy diferente a las variaciones de precios producidas en otras zonas de la ciudad.

237

Este tipo de valoraciones a fechas anteriores, tal como ya se ha indicado, son al mismo tiempo pericias y dictámenes minuciosamente detallados, que deben ser leídos y entendidos con facilidad y que constituyen una especialidad propia de los Arquitectos de la Hacienda Pública.

## 8. OTRAS SOLICITUDES DE VALORACIÓN QUE SE REALIZAN A LOS GABINETES TÉCNICOS

A los Gabinetes Técnicos se realizan también solicitudes de valoración inmobiliaria con otras procedencias. Enumeremos algunas.

### Dependencias de Gestión Tributaria y Administraciones de la AEAT

Suelen solicitar la valoración a fechas pasadas, bien para determinar plusvalías surgidas por la compra y posterior venta de inmuebles o para determinar el valor a una fecha determinada por otros motivos fiscales.



## **Sucesiones de no residentes: Oficina Nacional de Gestión Tributaria**

Establece en el artículo 18.1. del Reglamento del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, R.D. 1629/1991, su exigencia por obligación real en la adquisición por no residentes de inmuebles a título de herencia o donación que radiquen en territorio español.

Su gestión la realiza la Oficina Nacional de Gestión Central, quien solicita las correspondientes valoraciones. La fecha a la que han de estar referidas es a la del fallecimiento del causante o escritura de donación, por lo que son similares a las solicitadas por las Dependencias de la Inspección en cuanto a ser valoraciones a fechas anteriores.

## **Impuesto sobre el Valor Añadido: determinación de obras como «de rehabilitación»**

Los inmuebles en los que se han efectuado obras de rehabilitación por un empresario y que posteriormente se transmiten en compraventa están sujetos al pago del correspondiente Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) si las obras tienen la consideración de «obras de rehabilitación» de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 20, Uno, 22.º, de la Ley 37/1992 que regula este Impuesto, con la modificación establecida por el Real Decreto-Ley 6/2010. En caso contrario, están sujetas al pago del Impuesto sobre Trasmisiones Patrimoniales.

238 Se solicita informes a los Gabinetes Técnicos por este motivo, tanto por parte de las Dependencias de Gestión como por la Dependencia Regional de Relaciones Institucionales dada su relación con la Administración de las CC.AA.

Se ha de dictaminar en estos casos si las obras realizadas tienen o no la consideración de «obras de rehabilitación» a efectos de la aplicación del IVA, ya que si finalmente tributa por este impuesto la venta del inmueble es deducible fiscalmente para el empresario de otros importes de IVA abonados con anterioridad; mientras que si la venta ha de tributar por el Impuesto sobre Trasmisiones Patrimoniales, su cobro lo realizan las CC.AA. y en consecuencia no es deducible.

## **Solicitudes de valoración efectuadas directamente por los contribuyentes**

Los contribuyentes en base al artículo 90 de la Ley 58/2003, Ley General Tributaria, pueden realizar solicitudes de valoración con el motivo de ser informados con carácter previo a la adquisición o transmisión de bienes inmuebles.

En este caso se ha de establecer el valor de mercado a la fecha en la que se realiza la solicitud.

## **9. VALORACIÓN, PERITAJE, DICTAMEN**

¿Qué contenidos no deben faltar en una valoración? Entre otros, al menos los que se señalan a continuación si se pretende que la valoración sea además una pericia y un



dictamen y de este modo, si termina su recorrido en los Tribunales, éstos la tengan necesariamente que considerar como aceptable. Las líneas que vienen a continuación no van dirigidas a ningún perito, que sin duda sabrá lo que debe hacer, sino tan solo a los lectores que no lo sean en la medida que les sea útil.

A los peritos, tan solo recordarles la conveniencia de ir recogiendo la jurisprudencia que sobre valoraciones van dictando los Tribunales.

## La identificación del inmueble

La dificultad de identificación surge en algunos casos, entre ellos en suelos que debamos valorar a fechas anteriores y que hayan sido transformados posteriormente por procesos de reparcelación. Igualmente, en inmuebles ya edificados pueden haberse producido ampliaciones y reformas que solamente estén recogidas escrituralmente —*a veces tampoco*—, pero que ni estén reflejadas en el Registro de la Propiedad ni en la documentación catastral.

Puede haber discrepancia entre las superficies **(15)** que figuran en la escritura, en las que constan en el Registro de la Propiedad, y en las que se recoge en la documentación catastral: en estos casos, hay que justificar por qué se toman unas y no otras. En algunos casos podemos tener documentadas solamente las superficies útiles en lugar de las construidas.

Debemos acompañar la valoración de los planos que definan geoméricamente lo que valoramos y es casi inexcusable adjuntar igualmente su expediente catastral y plano parcelario correspondiente.

Es conveniente obtener del Registro de la Propiedad bien una Nota Simple informativa, o lo que es sin duda mejor, la copia de todas las anotaciones de la finca, por la mucha información que allí se recoge y que puede tener influencia en la valoración.

## El planeamiento

Es conveniente que los datos referidos al Planeamiento y facilitados por el Ayuntamiento consten de modo expreso en un anexo a la valoración.

Unas veces bastará con un simple Informe de las circunstancias urbanísticas; en otras ocasiones se habrá de obtener del Ayuntamiento un Informe Urbanístico, referido a la fecha de la valoración, en el que se indique todos los parámetros urbanísticos necesarios, entre los cuales son inexcusables:

- a) Si se trata de la valoración de suelos: clasificación, calificación, uso, aprovechamiento y edificabilidad, grado de urbanización existente, si se encuentra dentro de alguna actuación en ejecución del planeamiento —como puede ser el caso de una Unidad de Ejecución— y considerar los



elementos esenciales de las Normas Urbanísticas como son, entre otros, los relativos a la parcela mínima edificable y a la forma de ocupación en la misma por la edificación.

- b) Si se trata de inmuebles edificados, además de lo anterior en el caso que debamos valorar alternativamente el inmueble como solar a fin de comprobar su posible mayor valor como solar que como inmueble edificado, hay que comprobar si le afecta alguna posible causa de fuera de ordenación, su inclusión en algún catálogo de protección...

En los casos de parcelas resultantes de reparcelaciones, habremos de obtener entre otros documentos, la escritura de Reparcelación donde vendrá recogidos entre otros datos el importe asignado de cuota de urbanización.

### La visita al inmueble

Es inexcusable, y se habrá de hacer constar, recogiendo las necesarias fotografías.

Habrà que describirlo, indicar el grado de urbanización existente, y si se trata de edificaciones, las calidades constructivas y circunstancias que sirvan posteriormente para justificar su valoración.

240

### La metodología de la valoración

Se habrá de explicar por qué se elige una determinada metodología de valoración y comentar detalladamente todos los pasos que vamos realizando en la misma, no obviando ninguna operación matemática sino por el contrario detallándola claramente.

Todos los criterios que adoptemos en la valoración y los coeficientes que tomemos, así como los valores (16) de ejecución material, de contrata, de coste total de las construcciones, sus posibles depreciaciones (17) y la relación entre éstos valores y el valor en venta, han de estar respaldados por alguna Normativa de valoración —*Hipotecaria, Catastral...*— o por datos facilitados por organismos oficiales o debidamente acreditados —*Ministerio de la Vivienda, Colegios de Arquitectos, Revistas Técnicas, Instituto Nacional de Estadística, Empresas de Tasación...*—.

En el caso utilizar el método de «valoración por comparación», de cada una de las muestras-testigo que utilicemos hay que indicar la fuente de origen y el detalle de todos los datos de la misma que la hagan, por un lado válida, y por otro verificable; y en cuanto al proceso de homogeneización de muestras, si lo hay, deberá estar convenientemente explicado.

### Los anexos a la valoración

Es conveniente adjuntar como anexo a la valoración toda la documentación que nos haya servido para confeccionarla y a fin de facilitar la consulta de la misma debe



indicarse a lo largo de la valoración de modo explícito en que anexo se encuentran los datos que vamos utilizando.

## 10. JURISPRUDENCIA SOBRE VALORACIÓN INMOBILIARIA Y DOS BREVES COMENTARIOS A LA VISTA DE LA MISMA

La jurisprudencia sobre valoración inmobiliaria emitida por los distintos Tribunales converge en criterios que recogen tanto lo exigible a las valoraciones como el inadecuado contenido en algunas de ellas. Se adjuntan algunos fragmentos de los considerandos de Sentencias del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Valencia, del Tribunal Económico-Administrativo Central, del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, y del Tribunal Supremo.

«... es necesario conocer los criterios que se han tenido en cuenta para fijar el valor, e indudablemente son desconocidos tales criterios cuando el perito se limita a rellenar un impreso aludiendo al valor declarado, al valor del metro cuadrado que él asigna al terreno o a la edificación y al resultado final de multiplicar el valor del metro por superficie. Ello podrá ser una opinión, pero no una valoración motivada...».—Sentencia del Tribunal Supremo de 8-6-1991.

«... que el informe en el expediente de comprobación se limita a aplicar al local transmitido el valor unitario de la zona de 150.000 pesetas/m<sup>2</sup>, y como coeficiente de ponderación por calidad, estado y antigüedad 0,90, y como coeficiente de ponderación por localización 1,00, sin razonamiento alguno de tales circunstancias y todo ello con una fotografía unida al informe, sin que conste se hubiese practicado visita al inmueble y se hubiere inspeccionado directamente. Con tal contenido no puede justificarse razonada, y habiendo declarado reiteradamente la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS 20 de julio de 1990, de 18 de junio y 23 de diciembre de 1991) la necesidad de una fundamentación explícita en las valoraciones, ante la falta evidente en el expediente de dicha circunstancia, procede declarar la nulidad del acto de comprobación efectuado».—Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia de 16-03-1994.

Declaración en varias sentencias de la «nulidad de las comprobaciones de valor no notificadas o notificadas sin motivación».—Sentencias del Tribunal Supremo de 27-4-1984; 6-6-1984; 13-12-1987; 8-2-1988; 2-3-1989; y 26-5-1989.

«La razón última que subyace en la reiterada exigencia de esta Sala —y reiteradamente también por el Tribunal Supremo (así, entre otras, Sentencias de la Sala III de 13, 14, 27, 28 y 29 de septiembre de 1995)— de que la valoración pericial sea suficientemente motivada, no es la de que simplemente permita conocer los criterios valorativos utilizados, sino que permita también —como expresamente se han señalado en algunas de las Sentencias de la Sala— el verificar que se trata de una auténtica pericia, y no de



una simple “opinión”...».—Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia.

«En el asunto tratado se aprecia de inmediato, la insuficiente motivación de la comprobación de valores, ya que en el informe de 9-6-1997 se señala que “a fin de obtener valores de venta tanto de viviendas y aparcamientos como de locales, y ante la imposibilidad de realizar un estudio de mercado sobre inmuebles en oferta en la actualidad, se ha recurrido a localizar datos de archivo...” sin mencionar qué concretos testigos se han localizado en estos archivos, ni referencia concreta que permita someter a contradicción estos datos» (...) «Además, se cita una serie de inmuebles sitios en distintas calles... sin que se les identifique siquiera someramente» (...) «En consecuencia, la citada valoración no permite conocer, con la necesaria certeza y exactitud, el criterio técnico empleado».—Sentencia del Tribunal Económico-Administrativo Central.

«En el caso de autos la comprobación de valores se confecciona en unas hojas de impreso desplegadas, donde se enumeran los bienes y se constata el valor declarado y el que se titula “Valor pericial”, sin que aparezcan otras referencias que permitan conocer el proceso lógico, los criterios técnicos y económico seguidos, ni las operaciones matemáticas realizadas, para llegar al resultado que integra la nueva base tributaria, lo que evidencia la insuficiencia, más bien la carencia absoluta de justificación».—Sentencia del Tribunal Superior de Valencia de fecha 8-5-2000.

242

«Una sentencia muy reciente del Tribunal Económico Administrativo Regional de Valencia, de fecha 29-01-2010, señala: “La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha señalado reiteradamente la necesidad de que el técnico valorador ostente la titulación adecuada a la valoración que efectúa, pudiendo citar al respecto que, en relación con los bienes urbanos objeto de valoración en el presente expediente dicho Tribunal señaló —sentencia de 26-02-1985— que la valoración de bienes urbanos corresponde a los arquitectos...”»

¿Qué se puede comentar como conclusión a la vista del contenido de todas estas Sentencias? Extraigamos dos consecuencias:

La primera, la conveniencia de que las valoraciones inmobiliarias sean realizadas por peritos en la materia por razón de su titulación, especializados en este tipo de actuaciones por el cargo que ocupan y con experiencia acreditada, ya que ello constituye una garantía de que las valoraciones sean todo lo acertadas, objetivas y motivadas que se les deba exigir.

Y la segunda, que hay una exigencia que va más allá de la simple valoración: que ésta sea un dictamen al mismo tiempo y una pericia, es decir emitida por un perito.

Recordemos que la Real Academia de la Lengua Española define: la valoración como «acción y efecto de valorar»; el valorar como «señalar el precio de algo»; el dictamen como «opinión y juicio que se forma o emite sobre algo», y al perito como «entendido, experimentado, hábil, práctico en una ciencia o arte».



Y terminemos diciendo lo siguiente: muchas personas, sean o no técnicos en la materia, podrían acertar al valorar «un determinado» bien inmueble a fecha de hoy, diciendo en concreto el precio tiene. Pero no cualquier persona está capacitada para realizar una acertada valoración «de cualquier» inmueble sea el que sea, bien referida a fecha de hoy o a cualquier fecha anterior; y además hacerlo mediante un proceso razonado que pueda ser seguido con facilidad, apoyándose en documentación verificable que se adjunte de modo ordenado a la valoración realizada y que dicha valoración pueda ser mostrada y resultar plenamente convincente, y que finalmente si es examinada por cualquier Tribunal, sea considerada como acertada.

## GLOSARIO

Se ha indicado con anterioridad que este reducido glosario está destinado para los lectores no peritos en materia de valoraciones a fin de facilitarles la lectura en el caso de que lo precisen; y se insiste en el lenguaje empleado, puramente coloquial.

### (1) Obras de rehabilitación

Se actúa rehabilitando un edificio cuando las obras que en él se realizan van más allá de las simples reparaciones o mejoras, y se ha de actuar necesariamente sobre la estructura, las instalaciones, las cubiertas, las fachadas, y eliminar las barreras arquitectónicas que tuviese el inmueble de origen y dificultasen el acceso o la adecuada movilidad en su interior a cualquier persona.

243

### (2) Construcciones y edificaciones

Define el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española lo siguiente: «**construcción**», como «arte de construir» y también como «obra construida o edificada»; «**construir**» como «fabricar, edificar, hacer de nueva planta una obra de arquitectura o ingeniería, un monumento o en general cualquier obra pública»; «**edificar**» como «fabricar, hacer un edificio»; «**edificación**» como «acción y efecto de edificar, es decir hacer un edificio»; «**edificio**» como «construcción fija, hecha con materiales resistentes, para habitación humana o para otros usos».

La Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación establece en su artículo 2 que el proceso de la edificación es la acción y el resultado de construir un edificio de carácter permanente con algún uso de entre muchos que se enumeran: residencial en todas sus formas, administrativo, sanitario, religioso, aeronáutico, agropecuario, minero, industrial...

En consecuencia obras que no estén destinadas para ser habitadas en cualquiera de sus formas, como sería una acera, una calzada, un muelle de carga, o un espigón marítimo, son solamente «construcciones» debiendo denominarlas como tales y nunca como «edificios». Por tanto, llamaremos «edificación» solamente al proceso de construcción si se trata de un futuro edificio, o al propio edificio ya finalizado.



### (3) Clasificación, calificación y uso del suelo

Las competencias en materia urbanística son exclusivas de CC.AA. por mandato de la Constitución, y por tanto éstas pueden establecer distintas denominaciones a los suelos que ordena el Planeamiento.

El concepto de «clasificación» sería el siguiente, por ejemplo en la Comunidad Valenciana: los Planes Generales de Ordenación han de clasificar —concepto de «clasificación»— todo el suelo del termino municipal en alguna de estas clases: urbano, urbanizable y no urbanizable.

Dentro de un suelo ya clasificado, por ejemplo en el suelo urbano, éste se subdivide en zonas que tienen distintas «calificaciones» como entre otras las siguientes: residencial, terciario, industrial, dotacional... Y a su vez, dentro de una misma «calificación», puede haber distintos «usos»; en la «calificación» residencial, podríamos tener los «usos» de: unifamiliar aislada, agrupada horizontalmente, o de plurifamiliar como el régimen de comunidad de propietarios.

### (4) Planeamiento de desarrollo

Dentro de un suelo clasificado como urbano, el Plan General puede no ordenar una zona determinada del mismo e indicar que se redactará mas adelante un instrumento urbanístico o «planeamiento de desarrollo» para concretar su ordenación.

244

Y también en el caso del suelo urbanizable, es necesario formular un Plan Parcial «en desarrollo» del mismo.

### (5) Reparcelación y obras de urbanización

Determinados suelos han de ser necesariamente reparcelados en el proceso de la ejecución del planeamiento, por ejemplo y en su caso los clasificados como urbanos y delimitados en una Unidad de Ejecución, o también los urbanizables en los que se aprueba un Plan Parcial.

La reparcelación permite la transformación de los suelos inicialmente aportados en solares edificables previa la realización de las correspondientes obras de urbanización como serían la apertura de calles, construcción de aceras, canalización de todas las instalaciones, alumbrado público...

Cada parcela resultante de una reparcelación tienen asignada una cuota para el pago de la parte que le corresponde en porcentaje del total costo de las obras de urbanización.

### (6) Método de valoración por comparación

Es uno de los métodos de valoración inmobiliaria basado en obtener un número suficiente de muestras de ofertas de venta en el mercado inmobiliario y que sean comparables con el inmueble que queremos valorar, llamadas comúnmente «testi-



gos». A partir de estas muestras, se determinará directamente el valor del inmueble que hemos de valorar mediante un proceso de homogeneización de dichas muestras, que será asignarles a cada una de ellas un coeficiente debidamente justificado de modo que multiplicándolo por el valor de la muestra, se obtenga el valor de la finca a valorar.

## **(7) Método residual**

Para valorar un suelo, hay que de determinar previamente el valor unitario o en su caso los valores de repercusión, para aplicarlos posteriormente a las distintas superficies. Partiendo de conocer el valor en venta de inmuebles ya construidos podremos obtener los mencionados valores, unitario o en su caso de repercusión mediante un sistema de cálculo llamado «método residual», deduciendo de dicho valor en venta todos los componentes que lo integran menos el relativo al del suelo,

## **(8) Valor unitario y valores de repercusión**

Para valorar un suelo utilizaremos, según los casos estos valores, ambos en €/m<sup>2</sup>.

Por ejemplo, si tenemos que valorar un suelo de uso industrial o de uso edificación unifamiliar aislada, normalmente utilizaremos el valor unitario, que aplicaremos a toda la superficie de la parcela.

Si por el contrario hemos de valorar un solar en el que se pueden edificar distintas plantas con diferentes usos como plazas de garaje en los sótanos, locales comerciales en los bajos, oficinas en la planta primera y viviendas en el resto de plantas, para cada uno de estos usos precisaremos su correspondiente valor de repercusión. El valor total del solar vendrá determinado por la suma de los productos de la superficie edificable de cada uso por su correspondiente valor de repercusión.

## **(9) Suelos en general y solares**

Las diferentes legislaciones urbanísticas de las CC.AA., definen en su ámbito de competencia las distintas clases de suelos en general (clasificación), e igualmente las condiciones que debe reunir un suelo para ser considerado concretamente como «solar».

Como idea genérica, sería «solar» el suelo clasificado como urbano y que además contase con los servicios urbanísticos mínimos exigibles; y ese solar sería edificable solamente si además cumple con una serie de requisitos, como pueden ser entre otros: tener una superficie igual o mayor que la mínima exigible; que sus medianeras tengan determinadas inclinaciones; y que su longitud de fachada sea igual o mayor que la longitud establecida como mínima.

En un suelo «no urbanizable» se puede edificar, pero solamente lo que el planeamiento permita; por ejemplo, en una parcela de determinada superficie mínima



—10.000 m<sup>2</sup>, en la legislación urbanística valenciana— se podría edificar una vivienda unifamiliar aislada que no pudiese llegar a formar un núcleo de población. E igualmente podríamos edificar en una parcela clasificada como «urbanizable» si el planeamiento permite construcciones provisionales hasta que se ordene definitivamente ese suelo: se podría edificar por ejemplo una nave industrial de determinado uso.

Si hablamos de «suelo» no estamos predeterminando su clasificación y calificación urbanística, sino refiriéndonos al mismo en un sentido genérico, por lo que podemos denominar «suelo» tanto a un suelo urbano que sea o no solar, como a una parcela de suelo urbanizable, o a una de suelo no urbanizable.

Recordemos que entre las definiciones de «suelo» que recoge el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, están las siguientes: «sitio o solar de un edificio»; y también «terreno destinado a siembra o producciones herbáceas, en oposición al arbolado o vuelo del mismo».

#### (10) Valoración analítica

246

Es un método de valoración, basado en obtener el valor en venta de un inmueble determinando previamente los valores de todas las partes que lo integran. Lo estaremos utilizando si determinamos el valor en venta de un inmueble a partir de la suma del importe de cada uno de sus componentes, como son entre otros: el precio del suelo urbanizado, el costo de sus construcciones, el importe de los gastos y beneficio de su promoción...

Ejemplos de valoración analítica es la metodología empleada en la valoración catastral.

#### (11) Valoración sintética

Es otro método de valoración. Si realizamos la valoración de una vivienda multiplicando directamente su superficie por el precio unitario de venta que previamente hemos determinado a partir del «método de comparación», estaremos realizando una valoración sintética. En ese precio unitario de venta están condensados o sintetizados todos los componentes del valor.

#### (12) Informe urbanístico

Se puede solicitar a un Ayuntamiento información a una fecha determinada sobre los parámetros urbanísticos que el Planeamiento asigna a un determinado inmueble, como serían entre otros: detalle de los instrumentos urbanísticos que le afectan con indicación de las fechas de sus aprobaciones; clasificación, calificación y usos; aprovechamientos y edificabilidades; posible inclusión del inmueble en un Catálogo de Protección; obras de urbanización realizadas a una determinada fecha. En fin, cuanto recoja el planeamiento que afecte al inmueble e incida en su posible valoración.



### (13) Componentes que integran el valor en venta de un edificio

Serán el costo del suelo ya urbanizado, el costo de las construcciones, y los gastos y beneficio de su promoción. En ellos debemos englobar absolutamente todos los costos y el correspondiente beneficio empresarial de promoción.

Para determinar el valor en venta, podemos establecer diversas expresiones algebraicas que de modo muy detallado y con gran número de términos recojan todos los componentes indicados en el párrafo anterior.

Estaremos ante una metodología «dinámica» de la valoración si en la expresión algebraica que formemos introducimos variables que permitan contemplar distintos escenarios que se puedan producir como serían entre otros: la evolución en el tiempo de las ventas, las variaciones en los gastos financieros ligados a los tipos de intereses y a las mayores o menores facilidades crediticias, y las variaciones de los precios de los materiales y mano de obra.

Y estaremos ante una metodología «estática» si en la expresión algebraica elegida no contemplamos el poder introducir distintos valores para esas variables, determinando por tanto un valor fijo como valor de venta a partir de un único supuesto para cada una de las variables.

### (14) Normas Urbanísticas de un Plan General de Ordenación

247

Entre los documentos que integran un Plan General de Ordenación, están las Normas Urbanísticas. En ellas se recogen determinaciones concretas, entre otras las necesarias para llevar adelante la ejecución del planeamiento en general y para poder edificar los suelos en particular, así como las condiciones que deben observar los edificios que se proyecten y el detalle de las Licencias Urbanísticas que se han de solicitar.

### (15) Superficies en las edificaciones

Comentemos solamente las superficies relativas a las viviendas. En las escrituras puede constar solamente la «superficie útil» que sería la suma de las superficies pisables, salvo las de algunas partes como los espacios de escasa altura o los balcones y galerías, que se incluirían solamente en un porcentaje; o la «superficie construida sin elementos comunes», que sería la anterior más las superficies ocupadas por los elementos de cerramiento y medianería y división interior; o la «superficie construida con elementos comunes», que sería a su vez la anterior incrementada con la parte proporcional que a la vivienda le corresponde de las superficies del zaguán, escaleras y otros elementos comunes del inmueble.

La diferencia en porcentaje para una vivienda entre la superficie útil y la construida con elementos comunes puede llegar hasta el 40% en el caso de apartamentos muy pequeños; en una vivienda de 90 m<sup>2</sup>, útiles, lo corriente es que la superficie total construida con elementos comunes ronde los 112 m<sup>2</sup>, es decir un 25% más.



Por tanto en una valoración por el método de comparación se puede cometer un error muy acusado si las superficies consideradas y las referidas de las muestras que se tomen en el Estudio de Mercado no son concordantes.

## (16) Coste total de las construcciones

Para su cálculo, se ha de partir del «coste de ejecución material», que recoge el importe de todas las unidades de obra que integran el inmueble, finalizadas y listas para su uso y por tanto englobando los materiales y la mano de obra necesaria para su construcción, y ciertos costos directos e indirectos de la obra repercutibles en lo anterior; este costo de ejecución material es el que recogen los Proyectos Básicos y de Ejecución redactados por los Arquitectos. Formalmente responde a un listado de todas las unidades de obra con su correspondiente medición y precio unitario que se aplica a cada una, y estructurado por capítulos.

Incrementando el «coste de ejecución material» con los gastos y beneficio del Contratista, obtendremos el «importe de contrata», al que se deberá añadir el correspondiente IVA si queremos determinar el «presupuesto de licitación». De acuerdo con la actual legislación de Contratos en el Sector Público, los gastos generales de construcción suponen un 13% y el beneficio un 6%.

248

Y finalmente para obtener el «coste total de las construcciones» el anterior importe de contrata lo hemos de incrementar con todos los gastos a los que tengamos que hacer frente para producir dichas construcciones. De entre ellos, enumeremos solamente algunos de los muchos que hay que tener en cuenta: los honorarios profesionales de todos los técnicos que intervienen; los gastos de todas las licencias e impuestos que gravitan sobre las construcciones; el estudio geotécnico del suelo si lo hemos de realizar... La suma de todos estos gastos viene a suponer entre un 8% y un 16% del anterior importe de contrata, variando según las tipologías constructivas.

## (17) Depreciación física del valor de las construcciones

Las construcciones van perdiendo valor desde la misma fecha de su construcción a medida que van transcurriendo los años. La «depreciación física» vendrá unida al concepto de amortización de modo que cada año que transcurra las construcciones valdrán menos hasta que finalice su periodo útil de vida; igualmente será una posible «depreciación física» la mala conservación que de las construcciones se realice, con independencia del deterioro debido a su antigüedad.

Otras depreciaciones de diversa índole pueden influir en el valor del inmueble. Serían entre otras la «depreciación económica» como podría ser la debida a una colindancia del inmueble que le genere un verdadero problema y por tanto una minusvalía, o la «depreciación funcional» originada por un diseño del inmueble que lo haga anticuado y obsoleto para su utilización actual, o carente de algún elemento fundamental (por ejemplo, el ascensor).

PILAR ROJO NOGUERA

# Arquitectos de la Hacienda Pública como constructores de consenso

## RESUMEN

El artículo hace un análisis comparativo entre las actuales responsabilidades públicas de la autora y las que desde el origen de la historia ha asumido el Arquitecto que ha hecho de su

actuación profesional un servicio público, entendido éste como consenso de intereses de la sociedad global.

A diferencia de lo que ocurre con profesionales de otros Cuerpos facultativos de la Administración, los arquitectos de Hacienda que hacen de su ejercicio profesional un servicio público son desconocidos para buena parte de la sociedad. Su actividad, vinculada a los intereses generales, se guía por la rigurosa interpretación objetiva de los múltiples puntos de vista que existen en ese cliente demandante abstracto e impersonal que es toda la colectividad representada por la Administración.

Sin embargo, la concepción del Arquitecto como intérprete y posterior constructor del consenso de intereses de un grupo social se remonta a los orígenes de la Arquitectura y del Poder público.

En el Antiguo Egipto, el Arquitecto al servicio del Faraón, bajo un poder político fuertemente centralizado y jerarquizado, analizaba las instrucciones divinas contenidas en los papiros y se esmeraba por acordarlas a la realidad del terreno donde se iba a asentar una obra pública sagrada.

En la fundación de las colonias griegas, para el diseño de un edificio público, el Arquitecto trabajaba estrechamente unido a la comisión de construcción que se constituía para supervisar la erección del edificio, de la que formaban parte ciudadanos notables elegidos por la polis en diferentes ámbitos del mundo político, los negocios y las profesiones.

De nuevo, aparece la figura del Arquitecto como intérprete excepcional capaz de aunar en sus esquemas de diseño urbano las complejas situaciones de la organización social, pues es a él a quien correspondía conciliar las ideas e intenciones de todos en forma de espacio y volumen arquitectónico ajustado a las preferencias estéticas y a los requisitos funcionales de la época.



A lo largo de la historia, todos los periodos, sin excepción, ofrecen una figura más o menos definida de ejercicio de la Arquitectura vinculado al Poder. Con el nacimiento del concepto de Administración, se crea la estructura moderna de profesionales, y entre ellos el Arquitecto, que ejerce su profesión como función y servicio público.

Surgen muchos tipos nuevos de edificios en los que se desarrollan las relaciones cada vez más complejas entre los ciudadanos y el Poder y quedan todos ellos al cuidado del Arquitecto que hace de su profesión un ejercicio público.

Acercándonos al periodo actual y en España, la Ley de Presupuestos de 5 de agosto de 1893 va a ampliar las competencias del Arquitecto que ejerce el servicio público. Con esta Ley nace la necesidad de investigar, evaluar y registrar la propiedad inmobiliaria y de contar con arquitectos que unan a su formación académica conocimientos jurídicos y fiscales específicos. Los arquitectos de Hacienda pasan a ser gestores de la riqueza inmobiliaria urbana, a determinar su valor, a identificar los fraudes, a garantizar en definitiva las circunstancias físicas de la propiedad inmueble urbana con criterios objetivos.

Como Arquitecta de Hacienda, me produce una enorme satisfacción tener la oportunidad de participar a través de estas líneas en la conmemoración del centenario de la creación del Cuerpo, al que pertenezco desde hace ya muchos años.

250

Me permite establecer con mis compañeros muchos nexos de unión desde mis actuales responsabilidades públicas, tan aparentemente alejadas de mi profesión pero en cuyo ejercicio encuentro como hemos visto muchos puntos en común. La vinculación con el servicio público y el interés general son rasgos inherentes a nuestra formación de los que no podemos prescindir en nuestro ejercicio profesional, cualquiera que sea el ámbito en el que desarrollemos nuestra actividad.

A título personal, las experiencias más satisfactorias que recuerdo proceden de las actuaciones relacionadas con la conservación y recuperación del patrimonio arquitectónico de titularidad pública en las que participé como Arquitecta de Hacienda.

En mis responsabilidades actuales en la Presidencia del Parlamento de Galicia, la Arquitectura y su ejercicio con vocación de servicio público me sigue acompañando. Mis funciones se centran en aunar puntos de vista para conseguir resultados que satisfagan a una ciudadanía diversa, en consensuar opiniones e intereses, en construir desde un mosaico de ideas diferentes de manera que en el resultado final todos estén representados.

Y esa misma tarea es la que hace a diario en su ejercicio profesional el Arquitecto de Hacienda construyendo consensos entre la funcionalidad, la estética y la economía en un marco de objetividad y eficacia.

Creo que esta es la gran contribución y el mejor legado de todos nosotros, cada uno en su ámbito profesional.

IVÁN YARNOZ MARTÍNEZ, JOSÉ IGNACIO GONZÁLEZ JIMÉNEZ,  
LUIS BARDÓN RUBIO Y CAYETANA AGUIRRE PALACIOS

# El Arquitecto de Hacienda y la arquitectura de representación

## RESUMEN

El artículo expone la actuación del Arquitecto de Hacienda cuando el ámbito de su trabajo sale de las fronteras nacionales y gestiona el Patrimonio del Estado al servicio de las Representaciones diplomáticas, a su labor compleja se unen dificultades de lengua, de desplazamientos, de diferencias

legislativas, que hacen de cada actuación una experiencia singular. El texto lo firman los 4 arquitectos de Hacienda destinados actualmente en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, y presenta cuatro ejemplos de la arquitectura de representación española actual.

251

Como Javier Solana, Ministro de Exteriores escribió, la extraterritorialidad, condición de nuestras sedes diplomáticas en el extranjero, ha sustentado la idea, teórica y discutible, de que las Embajadas se encuentran sobre tierra española en el país en el que se encuentren. Es decir, las Embajadas y residencias de las Embajadas «están edificadas sobre territorio español». Si bien esto es matizable, o relativamente cierto, sí es verdad que las sedes diplomáticas españolas en el extranjero, son un contacto físico, material de los nacionales de esos países con España. A menudo, ese contacto con la sede diplomática es el primer acercamiento que estos países tienen a nuestro país.

Las sedes diplomáticas españolas son, por tanto, una primera impresión de la imagen de nuestro país en el exterior. De ahí que deba ponerse especial interés en que esa imagen sea digna, acogedora y acorde con nuestra realidad actual. Las sedes españolas en el exterior han de explicar, representar e introducir al Estado Español.

El concepto de representación ha evolucionado rápidamente en las últimas décadas y admite múltiples y diversas interpretaciones. Asimismo, las referencias a la Arquitectura Española Contemporánea en publicaciones o revistas internacionales, eran, hasta hace unos pocos años, muy escasas.

En este sentido, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, ha querido poner de relieve el buen hacer de los profesionales nacionales exportando la arquitectura Española a las sedes diplomáticas españolas como publicidad de su producto nacio-



ACTUACIÓN: Restauración de fachadas en la Embajada de España en Moscú.

ARQUITECTO: Antonio Ulled Merino

ACTUAL ARQUITECTO  
COORDINADOR: Cayetana Aguirre

252

nal. La colección de intervenciones de nuestros arquitectos fuera de España es la tarjeta de visita de la calidad de la arquitectura Española y, por lo tanto, de los profesionales que la realizan.

Las intervenciones de los arquitectos españoles en el exterior han sido variadas y de distinta índole. Algunas obras son de nueva planta, otras intervenciones parciales, algunas remodelaciones y otras cambios de uso de edificios. Los arquitectos encargados de los trabajos han sido primeras figuras de la Arquitectura Española (seleccionados mediante concurso), los propios arquitectos del Ministerio y cuando la casuística de la intervención lo aconseja, arquitectos locales (bajo la dirección de los arquitectos del Ministerio). A todos estos agentes se les ha pedido plasmar sus reflexiones sobre la representatividad española en el extranjero.

Los arquitectos de Hacienda, nos hemos formado para trabajar en un ámbito circunscrito a la geografía de nuestro país. Cuando nos propusieron desarrollar nuestra labor en el Ministerio de Asuntos Exteriores debimos adaptar nuestras fronteras territoriales a una nueva visión de la realidad... al mundo, pero a la vez fragmentarla en microrealidades culturales, lingüísticas, sociales diferentes y complejas según el país en el que nos insertamos.

Como consecuencia de esa multidiversidad, en cada lugar donde construimos, independientemente de la naturaleza de la actuación (reforma, ampliación, obra nueva) nos enfrentamos a una casuística diferente no derivada exclusivamente del programa, sino de un contexto muy especial. Cada obra, sea cual sea su dimensión, presenta como valor añadido, el reto de enfrentarse a desgranar la manera y modos de vida de una sociedad, en gran medida, diferente a la nuestra, pero donde nuestra identidad cultural, debería ser el eje fundamental de ese proyecto.

La multiplicidad de situaciones existentes en el exterior implica que busquemos el mejor acomodo del sistema de contratación a cada caso concreto.

La contratación de un proyecto por el procedimiento abierto, artículos 141 y siguientes de la LCSP30/07, es la vía idónea para una reflexión libre sobre las necesidades planteadas en el proyecto. Por tanto es la mejor vía para explorar la imagen de España en el exterior en una competencia abierta de arquitectos.



ACTUACIÓN: Proyecto Básico y de Ejecución de Residencia de la embajada de España en Canberra

ARQUITECTO: Burgos & Garrido

ACTUAL ARQUITECTO COORDINADOR: Luis Bardón Rubio



Este es un sistema que funciona correctamente en países con sistemas jurídicos y constructivos similares a los nuestros donde el desarrollo de la obra no genera una excesiva conflictividad, más allá de las propias de una obra. También es importante que las distancias permitan un flujo adecuado de visitas y de un intercambio fluido con arquitectos y autoridades locales. No obstante presenta una deficiencia importante, al no existir el filtro previo de «negociación con licitadores» s/141 LCSP30/07, pues resulta difícil medir la capacidad de gestión del equipo ganador, aspecto vital para el desarrollo y ejecución del proyecto ganador.

De los concursos abiertos que se han celebrado en el Ministerio la propuesta técnica ha tenido una valoración muy alta, en muchos casos superior al cincuenta por ciento. Entre los parámetros que se han valorado tenemos los habituales en los concursos de arquitectura, que miden la adecuación técnica, espacial y de superficies a las necesidades buscadas. Adicionalmente se incorporan otros parámetros más específicos como son:

- El nivel de representatividad para la función que aloja, normalmente o residencia de la Embajada o cancillería de embajada o consulado.
- El respeto al medio ambiente con propuestas concretas, como parte de la imagen de España en el extranjero.

La disposición adicional primera de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público señala que *los contratos que se formalicen y ejecuten en el extranjero... podrán adjudicarse por procedimiento negociado...*

Esta regulación excepcional que la ley hace del procedimiento negociado trae como consecuencia ventajas e inconvenientes para la gestión de la contratación de proyectos y obras en el extranjero.

Es innegable que la principal ventaja que aporta el procedimiento negociado es una mayor agilidad en la tramitación administrativa, agilidad que facilita el cumplimiento de plazos, lo que debería traducirse en un ahorro para la administración contratante, sin embargo para hacer uso del procedimiento negociado, la referida disposición adicional obliga a la contratación de un Arquitecto o una constructora radicados en el país en el que respectivamente se redacte el proyecto o se ejecute la obra.



ACTUACIÓN: Nueva Embajada de España en Malabo, República de Guinea Ecuatorial.

ARQUITECTO: TYPESA- Estudio Íñiguez de Onzoño

ACTUAL ARQUITECTO COORDINADOR: José Ignacio González Jiménez

254

La experiencia en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación nos ha enseñado que sólo en contratos mayores de servicios y obras que se ejecuten en países con un mercado de la construcción consolidado debería acudir a la contratación local, es decir, con arquitectos y empresas del país, constituyendo el estudio de la actividad constructiva local una de las obligaciones de los arquitectos de hacienda que trabajan en el Ministerio y que llevan a cabo en permanente colaboración con los empleados públicos destinados en Embajadas y consulados.

No obstante, es voluntad de los arquitectos de Hacienda del Ministerio que los edificios en los que el Reino de España lleva a cabo sus actividades administrativas y diplomáticas a través de los empleados públicos destinados en el exterior sean prestigiados por profesionales de la construcción españoles, en justa correspondencia con la marcada representatividad nacional que caracteriza a estos inmuebles, de modo que la contratación local se produce fundamentalmente en contratos menores, limitándola a los contratos mayores en aquellos casos en los que otras circunstancias obliguen a ello.

Y después de toda esta reflexión teórica y legal ¿cómo siente un Arquitecto de Hacienda su trabajo en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación?...

*«Roma, París, Nueva York, ... días de gloria», decía una canción de los años 80. Imagino que algo así pasaría por mi cabeza la primera vez que me comentaron que había un puesto en Exteriores para las Embajadas.*



ACTUACIÓN: Reforma del inmueble para sede de la nueva cancillería de la Embajada de España en Buenos Aires.

ARQUITECTO: Manuel Vega Ullá

ACTUAL ARQUITECTO COORDINADOR: Iván Yarnoz



*Mal podía imaginar hace ahora 6 años, estando como estaba entre apuntes de impuestos y ejercicios de valoración catastral, que mi carrera administrativa me iba a traer hasta la mesa que ahora ocupo. Entre los papeles que la habitan ya no hay rastro de coeficientes de esquina, de titulares catastrales ni de ponencias de valores.*

*Desde mis casi dos años en este puesto hago un breve repaso de mi trayectoria y no puedo sentirme menos que un privilegiado. Gestionar la contratación de un Arquitecto local en un país africano, valorar un concurso de obras en Rabat o preparar el Pliego de Prescripciones Técnicas para una nueva Embajada en América, son experiencias únicas y enriquecedoras, poco frecuentes en el mundo administrativo.*

*Recibir una obra en Buenos Aires, Londres y en La Haya sirve para muchas cosas, entre otras para constatar que la práctica constructiva no es tan diferente a lo que podría pensarse inicialmente. Idiomas aparte, dejando de lado las normativas locales o los usos y costumbre propios de cada país te das cuenta de que todo es más sencillo, todo se reduce a lo mismo: buenos y malos arquitectos, contratistas mejores y peores, proyectos más o menos acertados... Los argumentos que puede dar un contratista en Seúl para justificar unas humedades se parecen sospechosamente a los que ya te ha dado uno de Londres.*

*De todas las actuaciones que he gestionado es sin duda la rehabilitación de edificios representativos la que más satisfacciones me ha ofrecido. Tener la oportunidad de observar mes a mes las evoluciones de una obra de rehabilitación de una antigua vivienda de estilo victoriano del barrio de Pimlico de Londres para su adecuación en viviendas para diplomáticos sólo puedo calificarlo como de auténtico privilegio, que espero poder seguir disfrutando por mucho tiempo. ¿Cómo era esa canción de «Hawaii, Bombay, son dos paraísos...»?*

