

Bienes de propios y fiscalidad

M.^a Ángeles González Bustos

Sumario: I. EL PAGO DEL 20 % EN CONCEPTO DE PROPIOS. II. EL 20 % COMO ELEMENTO DIFERENCIADOR DE LOS BIENES DE PROPIOS. III. CONCLUSIONES.

I. EL PAGO DEL 20 % EN CONCEPTO DE PROPIOS

A lo largo de toda su evolución histórica los bienes de propios han estado constantemente vinculados a la vida económica tanto del Estado como de los pueblos ¹. Por medio de ellos los municipios hacían frente a todas sus necesidades, y el Estado utilizaba estos bienes de los pueblos para cubrir situaciones de escasez presupuestaria a través de la imposición fiscal que recaía sobre ellos.

Los municipios estaban obligados al pago del 20 % en concepto de Propios al Estado. Esa exacción de la renta de los bienes de propios constituía un impuesto que se le exigía a las Entidades Locales que poseían bienes de este tipo ². Pero no sólo por poseer estos bienes se pagaba ese impuesto sino también por enajenarlos, como se puede observar en la etapa desamortizadora.

El derecho a percibir esta contribución en favor del Estado surge unido a los Arbitrios, en ese sentido el Real Decreto 30 de julio de 1760, por el que se creaba la Contaduría General de Propios y Arbitrios, expresaba que:

«... y señalo un dos por ciento, que debe exigirse del importe de todos los Propios y Arbitrios, para satisfacción de sus salarios, y los de los Contadores y oficiales que debe haber también en las provincias; el qual mando, que entre de cuenta a parte en mi Tesorería general, con el fin de que, si importase más que los indispensables sueldos que se les señalan, pueda reducirse la exacción a menos del dos

¹ *Vid.*, en general, sobre los bienes de propios el estudio realizado por M.^a A. GONZÁLEZ BUSTOS: *Los Bienes de Propios. Patrimonio local y Administración*, Marcial Pons, Madrid, 1998.

² La mayoría de las disposiciones que regían la materia aplicaban a la exacción del 20 % de la renta de Propios la denominación de impuesto, éste era el caso de la RO 8 de febrero de 1846, el RD 25 septiembre de 1847, la Circular 17 de abril de 1848, la RO de 31 de marzo de 1930 y la Orden de 26 de mayo de 1936. *Vid.* C. MARTÍN-RETORTILLO: *Cuestiones jurídico-fiscales sobre los montes de los pueblos*, Bosch, Barcelona, 1944, pp. 124-125.

por ciento; y mando, que desde primero de agosto próximo cese la cobranza del quatro por ciento de Arbitrios, que se estaba exigiendo para mi Real Hacienda, del qual hago desde luego gracia a mis pueblos y vasallos»³.

A la vista de dicha disposición podemos esgrimir dos consideraciones: una relativa a ese 2 % que lo podemos considerar como el equivalente al 20 % que se exigirá posteriormente y, una segunda, referida a que inicialmente ese impuesto se exigía, no sólo respecto a los bienes de propios, sino que iba enlazado con los arbitrios debido principalmente a la regulación conjunta que se hacía de los mismos⁴.

Ese 20 % tenía por destino concreto satisfacer los salarios del personal encargado de la Contaduría. Con posterioridad se otorgan otros destinos, como la construcción de casa para el Consejo, el socorro de los hospitales y del hospicio de Madrid, así como el complemento del sueldo del corregidor, regidores⁵...

La obligación del pago del 2 % se continuó exigiendo por Circular del Consejo de 23 de febrero de 1768, siendo posteriormente aumentada al 3 por 100 por Resolución del Consejo de 13 de mayo de 1775, comunicada por Circular de 14 de noviembre de 1775:

³ RD de 30 de julio de 1876 inserto en cédula del Consejo de 19 de agosto de 1760 de la Ley XII del Título XVI de la *Novísima Recopilación de las Leyes de España*. Dividida en XII libros. Mandada formar por el Sr. D. Carlos IV. Impresa en Madrid, año 1805.

⁴ Sobre la definición de Arbitrio, *vid.* J. DE VEGA DOMÍNGUEZ: *Huelva a fines del Antiguo Régimen: 1750-1833*, Diputación Provincial de Huelva, 1995, p. 422, el cual determina que «por Arbitrios conocemos un conjunto de impuestos indirectos sobre el tráfico y comercio que delega la administración central en los concejos, normalmente para subvenir a gastos inaplazables que no pueden ser cubiertos con las rentas del patrimonio concejil en un momento dado». *Vid.* sobre la diferencia entre los Propios y Arbitrios C. MERCHÁN FERNÁNDEZ: *Gobierno municipal y Administración local en la España del Antiguo Régimen*, Madrid, Tecnos, 1988, pp. 254-256, el cual señala que «la expresión aparentemente unívoca «Propios y Arbitrios» se utiliza en el siglo XVIII en referencia general a la hacienda municipal, lo que en sí mismo engloba, por el contrario, dos conceptos bien distintos: el concepto de «Propios» significa en rigor los diferentes bienes patrimoniales del municipio *sensu lato*, mientras que la expresión «Arbitrios» se refiere a una serie de impuestos indirectos sobre el tráfico mercantil delegados a los concejos desde la Administración Central del Estado, y que lógicamente no debe ser considerado como parte del patrimonio municipal». La diferencia entre los bienes de propios y arbitrios se puede observar en diferentes resoluciones, así, las Sentencias de 20 de enero de 1902 y 21 de abril de 1908, señalan, concretamente la segunda, que «Vistas las Reales órdenes de 31 de marzo y 5 de mayo de 1846, y la Circular de 28 de julio de 1853, que definen los bienes de propios, señala las diferencias de los arbitrios y declaran sujetos al impuesto del 20 por 100 tan sólo a los primeros», de donde se deduce que nace el impuesto junto a los arbitrios y posteriormente será objeto de separación. Los arbitrios son exceptuados del pago del 20 por 100 por decreto de 2 de noviembre de 1840.

⁵ C. MERCHÁN FERNÁNDEZ: *Op. cit.*, pp. 256-260.

«Se observarán las órdenes comunicadas á todas las Intendencias en los años de 1772 y 73, sobre que á principios del mes de julio de cada año se remita certificación, que acredite haberse presentado en las respectivas Contadurías todas las cuentas de Propios y Arbitrios de los pueblos que comprehenda cada provincia, y pagado íntegramente el tres por ciento de su total producto» ⁶.

Ese 2 %, en su caso 3 %, fue sufriendo modificaciones a lo largo del tiempo, aumentando al 10 % por RD de 12 de enero de 1794 inserto en Cédula de 16 de enero de 1794, para la amortización de Vales Reales:

«Aunque al tiempo se trató en mi Consejo de Estado ⁷ de establecer el fondo de Amortización se tuvieron presentes las disposiciones que comprehende la Real cédula de 29 de mayo de 1792 ⁸, acerca de la extinción con el sobrante de Propios y Arbitrios, pareció que sería más conforme a la igualdad y justicia distributiva, con que todos los pueblos deben concurrir a las cargas públicas, la contribución de un diez por ciento del producto de todos los Propios y Arbitrios del Reyno, tengan o no sobrante, exigiéndose su importe al mismo tiempo y de la misma conformidad que los unos por ciento impuestos sobre estos ramos... Y he resuelto que se ponga esta contribución del diez por ciento sobre el producto anual de todos los Propios y Arbitrios del Reino; y que el Consejo disponga su cobro y remisión a mi Tesorería mayor en los términos que se dexan indicados, empezando desde este año, y quedando sin efecto la referida Real cédula de 29 de mayo de 1792 en quanto no sea conforme a esta disposición» ⁹.

Este 10 % que posteriormente se convertirá en el 20 %, no se debe confundir con el 10 % que se exigía por los aprovechamientos forestales, creado por Ley de 11 de julio de 1887 (art. 6), la cual establecía esta exacción de manera absoluta al afectar a todos los pueblos por los aprovechamientos que realizaban sobre sus montes, sin diferenciar entre el tipo de monte de que se tratara ¹⁰.

Estos dos conceptos tributarios se distinguen conforme a los fines que cumplían uno y otro, de tal modo que el 20 % se configuró como la parte que el Estado se reservó en los productos derivados de la renta y venta de los bienes de propiedad de los pueblos, y el 10 % fue una especie de ca-

⁶ Consejo de 13 de mayo de 1775 comunicada por Circular de 14 de noviembre de 1775 en la Ley XXXV del Título XVI de la *Novísima Recopilación*...

⁷ Don Carlos IV por Real Decreto de 12 inserto en Cédula del Consejo de 16 de enero de 1794, *Novísima Recopilación*...

⁸ Relativa a la observancia de las leyes sobre el gobierno de Propios y Arbitrios bajo la dirección del Consejo, con destino de sus sobrantes a la extinción de Vales Reales.

⁹ Real Decreto de 12 de enero de 1794, inserto en Cédula de 16 de enero de 1794 de la Ley LII del Título XVI de la *Novísima Recopilación*...

¹⁰ El 10 % sobre los aprovechamientos forestales es suprimido por la Ley 16 de julio de 1949 en la Disposición Adicional séptima (*Apéndice de legislación* 1949).

non que se estableció sobre los productos de la riqueza forestal para atender a su conservación.

Las diferentes fluctuaciones del porcentaje exigible continuaron variando hasta que aumentó al 20 %, así la Real Orden de 31 de marzo de 1816 disponía:

«Deberán pagar la cantidad del veinte por ciento las fincas que, aunque aplicadas a cubrir las obligaciones municipales, se denominan del común de vecinos, por haber sido adquiridas a título oneroso, ya que son bienes de propios, no los que se disfrutaban en común, sino que producen renta a los pueblos»¹¹.

La continuidad del pago del 20 % es patente en este período; de esta forma se observaba en el Real Decreto 25 septiembre de 1847, que en su artículo 12 señalaba que «el producto de las rentas se distribuirá del modo siguiente: A la deuda pública con destino a la amortización el 20 % del capital por equivalente a la imposición con que se hallan actualmente gravados los bienes de propios».

Con la Desamortización se enajenaron la mayor parte de los bienes de propios de los municipios, concretamente con la Ley Madoz de 1 de mayo de 1855, completada por la Ley de 11 de julio de 1856 y disposiciones complementarias¹².

Esta ley imponía la obligación de venta del patrimonio municipal¹³, exceptuando de la desamortización los bienes de aprovechamiento común¹⁴ que, a partir de ese momento, iban a constituir los bienes comuna-

¹¹ Vid. A. NIETO: «Bienes comunales», *Revista de Derecho Privado*, Madrid, 1964, p. 239.

¹² Vid. T. R. FERNÁNDEZ y J. A. SANTAMARÍA: *Legislación administrativa española del siglo XIX*, IEAL, Madrid, 1977, pp. 1248 y ss.

¹³ Artículo 1 de la Ley de 1 de mayo de 1855: «Se declaran en estado de venta, con arreglo a las prescripciones de la presente ley, y sin perjuicio de las cargas y servidumbres a que legítimamente están sujetos, todos los predios rústicos y urbanos, censos y foros pertenecientes: al Estado. Al clero. A las Órdenes Militares de Santiago, Alcántara, Calatrava, Montesa y San Juan de Jerusalén. A Cofradías, obras pías y santuarios. Al secuestro del ex-infante Don Carlos. A los propios y comunes de los pueblos. A la Beneficencia. A la Instrucción pública. Y cualquiera otros pertenecientes a manos muertas, ya ésten o no mandados vender por leyes anteriores.»

¹⁴ Artículo 2 de la Ley Madoz: «Exceptuándose de lo dispuesto en el artículo anterior: Primero. Los edificios y fincas destinados o que el Gobierno destinare al servicio público. Segundo. Los edificios que ocupan hoy los establecimientos de Beneficencia e Instrucción. Tercero. El palacio o morada de cada uno de los MM. RR. Arzobispos y RR. Obispos y las rectorías o casas destinadas para habitación de los curas párrocos, con los huertos o jardines a ellas anejos. Cuarto. Las huertas y jardines pertenecientes a los Institutos de Obras Pías. Quinto. Los bienes de las capellanías eclesiásticas destinadas a la instrucción pública durante la vida de sus actuales poseedores. Sexto. Los montes y bosques cuya venta no crea oportuna el Gobierno. Séptimo. Las minas de Almadén. Octavo. Las salinas. Noveno. Los terrenos que son hoy de aprovechamiento común previa declara-

les propiamente dichos, llegando así a separar los bienes comunales de los bienes de propios como consecuencia directa de la desamortización¹⁵.

Ante esta situación, nos encontramos con que tanto las corporaciones locales como el Estado se veían privados de los beneficios económicos que los bienes de propios les proporcionaban. Para intentar paliar esta situación, el producto derivado de las ventas de los bienes de propios se dividía en dos partidas:

1) Una partida correspondía al 80 % restante que pasaba al Ayuntamiento respectivo en concepto del pago del bien enajenado constituyendo, o pretendiendo constituir, un ingreso equivalente a las rentas que producían los bienes de propios antes de la enajenación¹⁶. La Real Orden 1 de marzo de 1879 señalaba al efecto que:

«la Ley de 1 de mayo de 1855, al declarar en estado de venta los bienes que poseían los pueblos, se limitó a variar la naturaleza de aquellos, pero sin pretender despojar a ningún pueblo en beneficio de otro, y por tanto las inscripciones intrasferibles, en que conforme a lo dispuesto en el artículo 15 habían de convertirse los títulos de la Deuda consolidada al 3 por 100 que se adquiriesen con el 80 por 100 del producto de las enajenaciones, son los mismos bienes, aunque bajo otra forma, y se emitían y emiten en favor de los pueblos a los cuales pertenecieron los bienes vendidos.

Es, pues, indudable que el objeto de la ley fue que sólo las localidades que habían sido dueñas de lo enajenado disfrutasen de la renta que las inscripciones produjeran, sin que implique nada en contrario el hecho de que las láminas y los intereses que éstas producían se entregasen a los Ayuntamientos, puesto que entonces eran éstos los únicos representantes y administradores legales del Municipio respectivo, cualquiera que fuese el número de pueblos que lo componían»¹⁷.

ción de serlo, hecha por el Gobierno, oyendo al ayuntamiento y la diputación provincial, oirá previamente al Tribunal contencioso-administrativo, o al cuerpo que hiciere sus veces, antes de dictar resolución. Décimo. Y por último cualquier edificio o finca cuya venta no crea oportuna el Gobierno por razones graves.»

¹⁵ *Vid.*, sobre la influencia de la Desamortización en los bienes de propios, M.^a A. GONZÁLEZ BUSTOS: *Los bienes de propios...*, pp. 31-50.

¹⁶ Sobre la distribución del 80 %, *vid.* A. MIGUEL BERNAL: «Haciendas locales y tierras de Propios: funcionalidad económica de los patrimonios municipales (siglos XVI-XIX)», *Hacienda Pública Española*, IEF, n.º 55, 1978, pp. 285-309. J. M. DONÉZAR DÍEZ DE ULZURRUN: «Los bienes de los pueblos y la desamortización», *Información Comercial Española*, n.º 623, julio, 1985 (II), pp. 69-81.

¹⁷ *Vid.* C. VELASCO, y J. MONTERO Y DAZA: *Manual completo de desamortización e investigación, venta de fincas nacionales, excepciones civiles y eclesiásticas, propios, montes, parte práctica y administradores de bienes del Estado*, Madrid, 1897.

2) Otra partida correspondía al 20 por ciento del valor de venta de los bienes de propios que pasaba al Estado en concepto de ingresos, no pudiendo renunciar a él ¹⁸. Este 20 % representaba el equivalente a lo que pagaban los pueblos al Estado en concepto de impuesto por sus bienes de propios.

Esto no significa que los bienes de propios que no fueron enajenados dejaran de contribuir; en este sentido se señalaba en la Orden de 26 de mayo de 1936:

«Estableciendo este carácter de imposición fiscal tanto del 20 por 100 como el 10 por 100 de aprovechamientos forestales, la cuestión planteada debe quedar resuelta en sentido afirmativo a la continuidad de la exacción, pese a la derogación de las leyes desmortizadoras, por cuanto al derecho a percibir este impuesto está reconocido en Leyes anteriores para nada relacionadas con la desamortización» ¹⁹.

Entre las normas posteriores que contemplaban el impuesto del 20 por ciento, habría que destacar la Ley 7 de mayo de 1934 sobre liquidación de los impuestos de propios, aprovechamientos forestales y, pesos y medidas ²⁰; y la Ley 5 de diciembre de 1941, que declaraban exceptuados del pago del 20 por ciento los ingresos que obtenían los Municipios por la venta de los bienes de Propios que eran destinados a la adquisición y construcción de bienes que tenían esa misma consideración, cesando dicha exención si pasados cinco años, desde la fecha que se había adquirido el inmueble, no se incorporaba a la vía pública la parte del solar destinado a tal fin, o sin que se cumpliera la finalidad para la cual se efectuó la adquisición. También quedaban exentos los productos que los Ayuntamientos obtenían en concepto de renta o de venta total o parcial de inmuebles adquiridos en virtud de expropiación forzosa o por permuta con otros de su propiedad, con el fin de aplicarlos en todo o en parte a la realización de proyectos de alineación de calles y de obras de urbanización interior, saneamiento o ensanche de las poblaciones o con destino a servicios municipales ²¹.

¹⁸ Vid. E. TOLEDANO: *Curso de Instituciones de Hacienda pública en España*, tomo I, I. E. Políticos, Madrid, 1963, nota 30, p. 781.

¹⁹ *Gaceta* de 1936.

²⁰ *Repertorio de legislación, Aranzadi* 1934, núm. 855.

²¹ La Ley 5 de diciembre de 1941 (*Repertorio de legislación, Aranzadi* 2138) dispone concretamente que:

«Artículo 1.º *Se declaran exentos del pago al Estado del 20 por 100 de propios, los productos que los Ayuntamientos obtengan en concepto de renta o de venta total o parcial de inmuebles adquiridos por los mismos en virtud de expropiación forzosa o por permuta con otras de su propie-*

El impuesto del 20 % de propios fue derogado²² expresamente por la Ley de Bases de 17 de julio de 1945, que conforme a la base 26 disponía expresamente que quedaban «*suprimidos los impuestos del 20 por 100 sobre bienes propios, del 10 por 100 sobre aprovechamientos forestales y del 20 por 100 sobre pagos municipales*»²³.

Esta Ley sentó las bases que posteriormente fueron desarrolladas por la Ley de 16 de diciembre de 1950 de Régimen Local, entendiéndose derogado este impuesto al constituir un resquicio de la tradición histórica que ha perdido en el momento actual su razón de ser. A esto hay que unir algunas disposiciones sectoriales dictadas para comarcas concretas, como el Decreto de 2 de noviembre de 1967, que declaraba exentos de todo tipo de contribuciones, impuestos, arbitrios, tasas y demás gravámenes del Estado, Provincia y Municipio, a todos los actos y negocios jurídicos que las mismas realizarán con sus bienes patrimoniales²⁴. De todo esto se desprende que la imposición del 20 % sobre propios quedó completamente derogada.

II. EL 20 % COMO ELEMENTO DIFERENCIADOR DE LOS BIENES DE PROPIOS

El 20 por 100 en concepto de propios que pagaban los pueblos al Estado servía como elemento diferenciador de los bienes de propios en relación a los restantes bienes que formaban parte del patrimonio local. Sin embargo, este pago al Estado no hacía que unos bienes se consideraran, sin más, bienes de propios, ya que en determinados supuestos los bienes

dad, con el fin de aplicarlos en todo o en parte a la realización de proyectos de alineación de calles y de obras de urbanización interior, saneamiento o ensanche de las poblaciones, o con destino a servicios municipales.

Artículo 3.º *El producto de la venta de Propios, que los Ayuntamientos realicen para invertir precisamente en la construcción o adquisición de inmuebles de idéntico carácter, no estará sujeto al pago al Estado de su participación del 20 por 100, si al efecto ha sido aprobado con las formalidades legales el correspondiente proyecto y presupuesto extraordinario.*

Artículo 4.º *Cesará la exención cuando transcurran cinco años desde la fecha de adquisición de los inmuebles sin que se haya incorporado a la vía pública la parte de solar destinado a este fin, o sin que se haya cumplido la finalidad municipal para la que se efectuó la adquisición.»*

²² Sobre las numerosas derogaciones y restablecimiento del impuesto del 20 por ciento en concepto de propios, *vid.* C. MARTÍN-RETORTILLO: *Cuestiones jurídico-fiscales de los montes de los pueblos*, Bosch, Barcelona, 1944, pp. 105-110.

²³ L. COSCULLUELA MONTANER y E. ORDUÑA REBOLLO: *Legislación sobre Administración Local 1900-1975*, tomo III, IEAL, Madrid, 1981, p. 375.

²⁴ *Repertorio de legislación Aranzadi* 2231.

comunales pagaban un porcentaje por su utilización sin que por ello perdieran su carácter comunal ni se convirtieran en bienes de propios²⁵, de esta forma se consideraba justo que se abonaran los gastos de conservación de una cosa con los beneficios que ella producía.

Los de propios siempre estaban sujetos a este 20 %, sin perjuicio de que se pudiera conseguir por otro tipo de bienes un porcentaje equivalente, y salvo que se exceptuaran por circunstancias muy especiales, como el caso de las tres provincias de Vascongadas, de Navarra y de Madrid, en virtud de la Declaración Real de 1846²⁶.

De este modo, los bienes que estuviesen arbitrados o debieran capital, se sujetaban a la condición de bienes de propios²⁷, aunque por su origen o por los títulos de su adquisición fueran de aprovechamiento común²⁸, produciéndose un cambio en la calificación jurídica de los bienes, siempre y cuando esos bienes no se disfrutasen en común; la Sentencia de 21 de abril de 1908 señala al respecto que «*están sujetos al impuesto del 20 por 100 todos los bienes de los Ayuntamientos que no se disfrutaban en co-*

²⁵ Vid. la Sentencia de 22 de febrero de 1865: «No pierden su carácter los bienes de aprovechamiento común, por el arriendo, cuando es de los frutos sobrantes y los vecinos disfrutan de los demás sin retribución alguna.» En igual sentido las Sentencias de 8 de abril de 1867, 14 de diciembre de 1869 y 14 de abril de 1877 (todas ellas comprendidas en SAEZ HERMUSA Y ESPINOSA: *Diccionario sentencias del Tribunal Supremo*, 1884). Igualmente, el artículo 11 del RD de 26 de enero de 1887 (*Anuario de legislación y jurisprudencia: Alcubilla*) por el que se otorga acción para exceptuar en iguales condiciones de pago que para los terrenos de aprovechamiento común a los prados rústicos o urbanos que se consideran exceptuados conforme el artículo 2.10 de la Ley de 1855, siempre que de su venta corresponda el 20 por 100 al Estado. Por consiguiente, tanto a los comunales como a los de propios no exceptuados de la desamortización se les sustraía un tanto por ciento.

Además, están sujetos a la contribución del 20 % de propios: los que oficialmente tienen esta denominación, los productos procedentes del arriendo, y los demás recursos destinados a cubrir las atenciones, cargas y gastos municipales y provenientes de fincas rústicas y urbanas, cualesquiera que sea su origen y denominación, de aprovechamiento común o limitado, pero que no se disfrutaban en común (Sent. 13 de enero de 1902, n.º 198, *Colección completa de las resoluciones definitivas dictadas por el Tribunal Supremo (Sala Contencioso-administrativa) desde su instauración en 1882 hasta 1912* (en adelante se hará referencia a dicha colección: jurisprudencia administrativa n.º 198).

²⁶ Vid. J. SAIZ DE MILANÉS: *Origen e Historia de los bienes de Propios*, Madrid, 1852, p. 473.

²⁷ Vid. Sentencias de 20 de agosto de 1868 (SAEZ HERMUSA Y ESPINOSA: *Diccionario sentencias del Tribunal Supremo*, 1884), 17 de diciembre de 1904 y 20 de enero de 1955 (*Repertorio de jurisprudencia Aranzadi* 244).

²⁸ Es interesante señalar la Sentencia 6 de febrero de 1866: «Los bienes arbitrados o que dan renta que deba ser metida en el procomunal, aunque en su origen, o por su adquisición hubiesen sido de aprovechamiento común, están sujetos a la condición de los propios, y por tanto a la ley desamortizadora de 1 de mayo de 1855». En igual sentido las Sentencias de 2 de mayo de 1866, 10 de abril de 1867, 20 de mayo de 1867. (Todas ellas SAEZ HERMUSA Y ESPINOSA: *Diccionario sentencias del Tribunal Supremo*, 1884).

mún, sino que producen renta a los pueblos cualquiera que sea su denominación o en otra forma todas las heredades o fincas pertenecientes al común de un pueblo y con cuyas rentas se atienden algunos gastos públicos».

Ante lo expuesto, se ha de tener en cuenta que para considerar una finca como bien de propio de un pueblo, tenía que figurar el amillaramiento y haber sido pagado el 20 % que le correspondía (Sentencia 7 de enero de 1857). Igual doctrina se desprende de la Sentencia de 28 de marzo de 1864, en la que se dice que no son fincas de propios las que no se hubiesen arrendado nunca ni pagado por ello el 20 % a que estaban sujetas las fincas de esta clase. Están sujetas a ese pago las fincas que, no estando destinadas al aprovechamiento común y gratuito de los vecinos, producen o pueden producir una renta en favor de la comunidad. Por lo tanto, desde el momento en que las tierras o pastos comunes o de aprovechamiento común sean arrendadas o divididas en suertes o rematadas al mejor postor, dejarán de ser comunales para convertirse en bienes de propios, siendo, por tanto, la obtención de ingresos o beneficios por parte de los bienes, incompatible con la concepción de bienes de aprovechamiento común. Lo que no es igual a que se grave parte del aprovechamiento (caza, hierbas, rastros...), ya que no es suficiente para acreditar que una finca pierda por ello el carácter de comunal ²⁹.

En definitiva, por medio del pago del 20 % se puede señalar tanto la naturaleza de los bienes de propios como las características de ellos. En este sentido, la RO de 23 de abril de 1858 establece que son bienes de propios las fincas rústicas de los pueblos que producen o pueden producir renta en favor de la comunidad, y las que siendo de común aprovechamiento se hallan arbitradas por obtener utilidad o recursos aplicables a los gastos municipales:

«nunca debieron ni pudieran reputarse como bienes de propios, sino aquellos que pertenecen al común de la ciudad o pueblo, deban de sí algún fruto o renta en beneficio del procomunal del mismo, y de los cuales nadie en particular podrá usar» ³⁰.

²⁹ Sentencia de 7 de abril de 1870 (SAEZ HERMUSA Y ESPINOSA: *Diccionario sentencias del Tribunal Supremo*, 1884) señala «que la circunstancia de haberse arbitrado la casa y las yerbas del monte en un año y el aprovechamiento de una chopera en otro, sin que exista expediente de arriendo o subasta del mismo, ni se haya satisfecho el 20 ni el 5 por 100 de Propios y Arbitrios, no es bastante para acreditar que los demás aprovechamientos del monte no hayan sido libres y gratuitos para los vecinos». La misma doctrina se desprende de la Sentencia de 19 de febrero de 1870 (SAEZ HERMUSA Y ESPINOSA: *Diccionario sentencias del Tribunal Supremo*, 1884).

³⁰ M. MARTÍNEZ ALCUBILLA: *Diccionario de la Administración Española. Compilación de la novísima legislación de España peninsular y ultramar*, 1958.

Estarán sujetos al pago del 20 por 100 de propios:

— Las fincas rústicas de propiedad de los pueblos que no estando destinadas al aprovechamiento común y gratuito de los vecinos, producen o pueden producir una Renta en favor de la comunidad del pueblo, cualquiera que sea o haya sido su origen y denominación.

— Las fincas que siendo de común aprovechamiento se hallan arbitradas o lo sean por los Ayuntamientos, con la correspondiente autorización para obtener por este medio alguna utilidad o recurso aplicable a los gastos municipales.

— Todas las fincas urbanas que pertenezcan a los pueblos bajo cualquier concepto y no se hallen destinadas a casas de Ayuntamientos, cárcel, hospital, pósito, matadero u otro servicio análogo municipal o público ³¹.

— Los censos y derechos que por título oneroso o de inmemorial, correspondan a dichos pueblos y para cuya cobranza o exacción no necesitan autorización del Gobierno, de suerte que sólo los predios rústicos cuyo disfrute o aprovechamiento sea común y enteramente gratuito; los edificios destinados a un servicio público o municipal y los arbitrios sobre artículos de consumo u otros objeto para cuya imposición necesitan los Ayuntamientos dicha autorización, son los únicos bienes y productos que deben quedar exceptuados del 20 por 100 de propios ³².

Se deduce, por tanto, que estarían sujetas al pago del 20 % las fincas urbanas que pertenecieran a los pueblos, no estuvieran destinadas a servicios públicos, y los derechos y censos propiedad de los municipios; quedando exceptuados del 20 % de propios, los bienes de aprovechamiento común y enteramente gratuito, los bienes de servicio público y los arbitrios sobre objetos que necesitaran la autorización de los Ayuntamientos para su imposición.

Así pues, eran objeto de tributación por el concepto de Propios, no sólo los bienes de esta denominación, sino todos los productos de arrendamientos y demás recursos destinados a cubrir atenciones municipales

³¹ Éstos serían los bienes de servicio público (bienes de dominio público o demaniales). Definiéndose los mismos por Sentencia de 30 de junio de 1874 como las fincas que no tienen igual destino de servicio común, puesto que su utilidad se limita a determinadas clases y personas, careciendo de las condiciones que señala la ley para que puedan ser exceptuadas de la renta.

³² RO 23 de abril de 1858: M. MARTÍNEZ ALCUBILLA: *Diccionario de la Administración Española. Compilación de la novísima legislación de España peninsular y ultramar, 1852-1862.*

provenientes de fincas rústicas o urbanas, cualquiera que fuera su origen o clase de aprovechamiento, siempre que no se disfrutasen en común ³³.

III. CONCLUSIONES

El derecho a percibir el 20 % de los Propios se ha justificado en la rentabilidad y productividad de los bienes que son las características esenciales de los bienes de Propios, teniendo el Estado el derecho a percibir el 20 % de las rentas al igual que del producto derivado de su enajenación.

A efectos de la exacción del 20 % se definieron los bienes de propios conforme a la RO de 31 de marzo de 1930:

«Que se consideren bienes de propios, a los efectos del ingreso en las Arcas del Tesoro del 20 por 100 de la renta de los mismos, o de su valor total en los casos de cesión o venta, todos los montes públicos y demás terrenos pertenecientes a los Municipios respecto de los que no se justifique haber redimido esta carga o gravamen al ser exceptuado de la venta por cualquier concepto, en la forma prevenida en las disposiciones dictadas, a tal fin, en particular en la Ley de 8 de mayo de 1888 ³⁴ y la Instrucción de 21 de junio del mismo año», salvo que el Gobierno declare la forma de aprovechamiento o el disfrute de los bienes, con la consiguiente renuncia del 20 por 100 de propios ³⁵.

En definitiva, sólo estaban sometidos al pago del 20 % los bienes municipales que producían rentas ³⁶ y que tuvieran naturaleza privada o carácter patrimonial ³⁷, es decir, los bienes de propios que producían frutos o rentas en beneficio del pueblo, pudiendo deducir del 20 % el 10 % que

³³ El pago del 20 % de propios no sólo se exigía a los bienes de propios sino a todos los productos procedentes de arrendamiento y demás recursos destinados a cubrir las atenciones municipales. En este sentido la Resolución de 5 de junio de 1936 recogida por C. MARTÍN-RETORTILLO: *Cuestiones jurídico-fiscales de los montes de los pueblos*, Bosch, Barcelona, 1944, pp. 129-130, «... el Tribunal Económico Administrativo Central nuevamente reitera la doctrina de que están sujetos a la contribución de propios, no sólo los que oficialmente tenían esta denominación y concepto, sino todos los productos procedentes de arrendamientos y demás recursos destinados a cubrir atenciones municipales cualesquiera que sea su origen y denominación...». *Vid.* igualmente Sentencias del Tribunal Supremo de 13 de enero de 1902 (*Jurisprudencia administrativa*, núm. 18) y de 16 de diciembre de 1943 (*Repertorio de jurisprudencia Aranzadi* 1343).

³⁴ La Ley de 8 de mayo de 1888 atribuye al Ministerio de Hacienda la facultad de declarar las excepciones de venta de los bienes.

³⁵ *Gaceta* de 1 de abril de 1930, *Repertorio de legislación Aranzadi* 574.

³⁶ Se entenderá por renta, conforme el artículo 354 del Código Civil, los frutos naturales, industriales y civiles, ya que se trata de bienes de propiedad particular de una persona jurídica.

³⁷ Sentencias de 12 de diciembre de 1950 (sala 3.ª) y de 9 de febrero de 1956 (*Repertorio de jurisprudencia Aranzadi*, núm. 991).

correspondía al Estado por los aprovechamientos forestales, que era la única deducción que se admitía junto a la contribución territorial ³⁸.

Los rendimientos producidos por los bienes de propios han constituido, durante gran parte de su historia, una fuente inagotable de ingresos para el erario público. Así se constata la importancia económica de los mismos al considerarlos como instrumentos con los que las Entidades Locales hacían frente a una gran mayoría de sus necesidades, además de constituir para el Estado una fuente de rentabilidad valiosa ya que, tanto si eran objeto de enajenación como si no, recibían una suma económica de los municipios que poseían este tipo de bienes, ya fuera el 20 % de la renta que producían o el 20 % del producto de su venta.

Para terminar, se ha de reafirmar su importancia señalando que eran mucho más útiles y beneficiosos, tanto para el Estado como para los pueblos, sin ser objeto de enajenación, ya que si se pagaba el 20 % en concepto de venta era un pago en una única y exclusiva vez, mientras que si se pagaba en concepto de contribución de impuesto o contribución territorial, el pago era periódico y mucho más rentable. Además, si eran objeto de venta los bienes desaparecían consiguiéndose capital de manera inmediata, pero no con proyección de futuro, lo que repercutía en un empobrecimiento general del Estado y de toda la hacienda futura.

³⁸ RR.OO. de 25 de mayo de 1846 (*Colección legislativa de España 1846*) y de 14 de junio de 1879 (M. ALCUBILLA: *Anuario de legislación y jurisprudencia*).