



Sr. Pérez Solano, Presidente en funciones

Sr. Quijano González, Consejero
Sr. Madrid López, Consejero
Sr. Nalda García, Consejero y Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 30 de agosto de 2007, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 18 de julio de 2007 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxxx, debido a los daños ocasionados en una finca de su propiedad durante la extinción de un incendio.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 19 de julio de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 687/2007, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente en funciones del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Nalda García.

Primero.- El 31 de octubre de 2006, Dña. xxxxx presenta una solicitud de indemnización por los daños ocasionados en una finca de su propiedad durante la extinción de un incendio ocurrido en la localidad de xxxxx (xxxxx) el 9 de septiembre de 2006, en el paraje denominado xxxxx, en la parcela 91 del polígono 104. Expone que se han ocasionado daños en dos paredes de piedra,



“una de entre 10 y 11 metros de longitud que linda con el término del pueblo, y otra de entre 8 y 9 metros que linda con la parcela de mmmmm” y solicita que los daños le sean indemnizados, pero no los cuantifica.

Segundo.- El 9 de noviembre de 2006, se notifica a la interesada el nombramiento del instructor del procedimiento y se le comunican los extremos a los que se refiere el artículo 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Tercero.- El 6 de octubre de 2006, se requiere a la reclamante para que aporte el documento acreditativo de su titularidad sobre las fincas dañadas.

El 27 de noviembre de 2006, la interesada presenta una copia compulsada de la cédula de propiedad expedida por la Gerencia Territorial del Catastro en la que figura como propietaria de la parcela dañada.

Cuarto.- Con fecha 22 de diciembre de 2006, la Sección de Protección de la Naturaleza del Servicio Territorial de Medio Ambiente emite un informe en el que se reconocen los daños ocasionados y su causa, y se valoran en 62,38 euros.

Quinto.- Concedido el trámite de audiencia a la interesada, no consta que se haya presentado escrito de alegaciones o documentación alguna.

Sexto.- El 30 de marzo de 2007 la Asesoría Jurídica de la Delegación Territorial informa desfavorablemente la propuesta de resolución sometida a su consideración –documento que no obra en el expediente remitido-, por considerar que la copia compulsada de la cédula de propiedad no acredita la titularidad sobre las fincas.

Séptimo.- A la vista de dicho informe, se requiere nuevamente a la interesada para que aporte el documento acreditativo de su titularidad de las fincas donde se produjeron los daños, poniendo en su conocimiento las razones esgrimidas por la Asesoría Jurídica en relación con la cédula de propiedad aportada anteriormente.



El 19 de abril de 2007, la reclamante aporta una copia compulsada de la certificación catastral expedida en esa misma fecha por la Gerencia Territorial del Catastro en la que figura como propietaria de la parcela dañada.

Octavo.- Con fecha 16 de mayo de 2007, se formula la propuesta de resolución en el sentido de que procede inadmitir la reclamación por falta de legitimación activa de la reclamante.

Noveno.- El 4 de junio la Asesoría Jurídica informa favorablemente sobre la propuesta de resolución indicada.

Décimo.- El 12 de junio se notifica a la reclamante la citada propuesta de resolución.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente, con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.h), 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla C), por analogía con la regla B), letra a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

2ª.- El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en los artículos 139 a 144 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrollados por el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.



3ª.- La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en la provincia, en virtud de lo dispuesto en los artículos 142.2 de la mencionada Ley 30/1992 y 19 del Decreto 297/1999, de 18 de noviembre, de atribución de competencias de la Junta de Castilla y León al Consejero de Medio Ambiente y de desconcentración de otras en sus órganos directivos centrales y en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León.

4ª.- El artículo 106.2 de la Constitución establece que “los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

La referencia constitucional a la ley debe entenderse hecha a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la que además se remite el artículo 82.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la doctrina del Consejo de Estado así como la de este Consejo Consultivo, la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública exige la concurrencia de los siguientes requisitos:

a) La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

b) El carácter antijurídico del daño, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la ley.

c) La imputabilidad a la Administración de la actividad dañosa, es decir, la integración del agente en el marco de la organización administrativa a la que pertenece o la titularidad pública del servicio o la actividad en cuyo ámbito se produce el daño.

d) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexos causal que implica la necesidad de que el daño sea



consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa en relación directa e inmediata.

e) Ausencia de fuerza mayor.

f) Que no haya transcurrido un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por Dña. xxxxx por los daños ocasionados en una finca de su propiedad durante la extinción de un incendio.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

6ª.- En cuanto al fondo de la cuestión planteada, en primer lugar hemos de analizar si se dan o no las causas para poder dar por desistido al reclamante de su petición. Al respecto, debe señalarse que, a instancia de la Asesoría Jurídica de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx, le fue solicitada a la parte interesada la acreditación de su legitimación, al amparo del artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La documentación requerida consistía concretamente en la acreditación documental de la propiedad de la finca donde se produjeron los hechos cuya indemnización se reclama, al considerarse insuficiente la cédula de propiedad presentada. No consta que tal documentación haya sido aportada por la interesada, a pesar de que el mencionado requerimiento fue debidamente notificado.

En segundo lugar, debe analizarse si dicha documentación tiene encuadre o no dentro de los documentos esenciales contenidos en el artículo 70 de la Ley 30/1992. Precepto que constituye en sí, según la doctrina, una llamada de atención contra cualquier intento de exacerbación del formalismo. La jurisprudencia -lo mismo del Tribunal Constitucional que del Tribunal Supremo- ha dado un paso más, flexibilizando al máximo la posibilidad de subsanar defectos cuya omisión es intrascendente de cara al examen de la cuestión de fondo (omisión del documento acreditativo de la representación, por ejemplo), y todo ello para evitar que defectos de esa naturaleza (meras



irregularidades formales, en definitiva) puedan traducirse en una pérdida de la acción, sacrificando, en el altar de la forma, la regla constitucional de una tutela judicial efectiva.

Todo esto se resume en un principio de ineludible cumplimiento por el Poder Público, tanto administrativo como judicial: *in dubio pro actione*.

El Tribunal Supremo ha declarado al respecto, en Sentencia de 1 de junio de 1965 y en otras posteriores, que “para que se produzcan los efectos jurídicos de naturaleza formal pretendidos por el artículo 71, LPA, es preciso que (...), además de practicarse el requerimiento para que en el plazo de diez días se subsane la falta, se acuerde, cuando el requerimiento de subsanación no se hubiere cumplido, el archivo de las actuaciones, acuerdo que por afectar esencialmente a sus derechos e intereses tendrá que ser obligatoriamente notificado al interesado, por ministerio del artículo 79, en la forma, dentro del plazo señalado y con observancia de todos y cada uno de los requisitos exigidos por el mismo”.

De lo expuesto hasta el momento, podemos señalar que dicha documentación no tiene encaje dentro de los contenidos en el artículo 70 de la Ley 30/1992 citada.

Así, ha de analizarse si se trata de un requisito exigido por la legislación específica, que en este caso, sería la que regula el procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración, principalmente en el Reglamento aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, cuyo artículo 6, relativo a la iniciación por reclamación del interesado, establece que: “1. Cuando el procedimiento se inicie a instancia del interesado, la reclamación se dirigirá al órgano competente y deberá ajustarse a lo previsto en el artículo 70 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

»2. En la reclamación se deberán especificar las lesiones producidas, la presunta relación de causalidad entre éstas y el funcionamiento del servicio público, la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial, si fuera posible, y el momento en que la lesión efectivamente se produjo, e irá acompañada de cuantas alegaciones, documentos e informaciones se estimen



oportunos y de la proposición de prueba, concretando los medios de que pretenda valerse el reclamante (...)

Es doctrina del Consejo de Estado, (Memoria del año 2005, y por todos su Dictamen 4812/1998, de 17 de diciembre) que la distinción entre la inadmisión y la desestimación “tiene carácter procesal” y sólo cobra sentido en aquellos procedimientos que constan de dos fases: una, orientada a comprobar la concurrencia de los requisitos formales de la reclamación, y otra, encaminada a resolver sobre el fondo. Por ello afirma este alto órgano consultivo que “dirigida una reclamación a la Administración en solicitud de indemnización por perjuicios derivados de una actuación administrativa, la comprobación de que no se ha presentado en tiempo hábil o de que no concurren las condiciones legales precisas para que el Estado indemnice no puede concretarse en una declaración administrativa de inadmisibilidad sino en un pronunciamiento desestimatorio”.

Continúa precisando el citado Dictamen del Consejo de Estado que “en el ámbito de los procedimientos establecidos para resolver las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, ni la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ni el Reglamento dictado en su desarrollo para esta específica materia, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, prevén la existencia de un procedimiento estructurado en dos fases, una, orientada en su caso a comprobar la concurrencia de los requisitos formales de la reclamación, y otra, encaminada a resolver sobre el fondo”. No hay, pues, previsto un procedimiento articulado en una doble fase en la que sea admisible distinguir entre un enjuiciamiento previo y un enjuiciamiento de fondo, a concretarse, respectivamente, en una declaración de admisibilidad el primero y en una declaración estimatoria o desestimatoria, en el caso del segundo.

El Dictamen 325/2002, de 18 de abril, también del Consejo de Estado, también establece una regla general -más restrictiva si cabe que la anterior-, al señalar que “resulta difícil decir que la petición es manifiestamente carente de fundamento, según la Ley exige para la inadmisión (artículo 89.4 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), ya que los perfiles de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas son no pocas veces discutibles”.



En todo caso, el principio *pro actione* nos lleva a la aplicación muy restrictiva -que preconiza este Consejo Consultivo- de tal posibilidad, que debe quedar ceñida a hipótesis de reclamaciones no ajustadas a los términos del artículo 6 del Reglamento, es decir, reclamaciones defectuosas en su planteamiento, que impidan la continuación del procedimiento de no ser debidamente subsanados los requisitos omitidos, aunque incluso en estos supuestos resulta procedimentalmente más correcto actuar conforme a lo dispuesto en el artículo 71.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, esto es, en su caso, tener por desistido de su petición al reclamante.

Este Consejo Consultivo viene reiterando que lo correcto es la desestimación y no la inadmisión de la pretensión indemnizatoria, más todavía cuando, habiéndose tramitado todo el procedimiento, no está prevista expresamente esta forma de terminación para supuestos como el actual, en el que la pretensión indemnizatoria aparece indisolublemente unida al debate jurídico sobre la debida acreditación de la titularidad de una finca.

A la luz de lo expuesto, entendemos que la documentación solicitada no afecta a la admisión de la reclamación, sino en su caso, a la estimación o desestimación de la misma.

7ª.- Entrando en el fondo del asunto ha de señalarse que en el expediente aparecen comprobadas la realidad y certeza de los daños alegados por la parte reclamante y la regularidad formal de su petición, así como que el expresado daño ha sido consecuencia del funcionamiento del servicio público, concretamente consecuencia de la actuación de la brigada de incendios de la Administración autonómica, tal y como se extrae del informe emitido, con fecha 22 de diciembre de 2006, por el Técnico de la Sección de Protección de la Naturaleza, cuyo contenido se ha transcrito en los antecedentes de hecho.

No obstante, a juicio de la Administración, siguiendo el criterio de la Asesoría Jurídica, no consta acreditado uno de los requisitos esenciales para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, conforme al artículo 139 de la Ley 30/1992 ya citada, esto es, que el daño alegado ha sido sufrido o soportado por la parte reclamante.



Así, en el expediente únicamente consta como prueba de la titularidad de la finca afectada por las labores de extinción de incendios una copia compulsada de la cédula de propiedad emitida por la Gerencia Territorial del Catastro, la cual según pone de manifiesto la Asesoría Jurídica en su informe siguiendo la doctrina del Tribunal Supremo, no puede constituir por sí sola un justificante de tal dominio.

El valor probatorio de una cédula de propiedad emitida por el Catastro para acreditar el dominio de un inmueble, ha sido analizado por el Tribunal Supremo en numerosas ocasiones, llegando a la conclusión, ya expuesta, de que por sí sola se configura como un mero indicio, que si no va unido a otras pruebas no puede convertirse en un justificante del dominio. En este sentido podemos citar, además de la Sentencia aludida por la Asesoría Jurídica de 2 de marzo de 1996, la de 30 de abril de 1994, en la que se mantiene que "tales documentos carecen de la literosuficiencia exigible ya que, como dijo la Sentencia de 4 de noviembre de 1961 recogida en la de 25 de abril de 1977, la inclusión de un mueble o de un inmueble en un Catastro o Amillaramiento o Registro Fiscal, no pasa de constituir un indicio de que el objeto descrito puede pertenecer a quien figura como titular de él, en dicho registro, y lo mismo los recibos de pago de los correspondientes impuestos; y tal indicio unido a otras pruebas, puede llevar al ánimo del juzgador al convencimiento de que, efectivamente la propiedad pertenece a dicho titular; pero no puede por sí sola constituir un justificante del dominio ya que tal tesis conduciría a convertir los órganos administrativos encargados de ese registro en definidores del derecho de propiedad y haría inútil la existencia de los Tribunales de justicia, cuya misión es precisamente la de declarar los derechos controvertidos".

Sobre esta argumentación hay que realizar una serie de matizaciones, de índole jurídica y práctica:

- Desde el punto de vista jurídico, debe tenerse en cuenta que paulatinamente se han realizado reformas en la normativa del Catastro inmobiliario para lograr la coincidencia entre la realidad jurídica registral y la extrarregistral.

El artículo 3 del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 marzo, señala que: "La descripción catastral de los bienes inmuebles comprenderá sus



características físicas, económicas y jurídicas, entre las que se encontrarán la localización y la referencia catastral, la superficie, el uso o destino, la clase de cultivo o aprovechamiento, la calidad de las construcciones, la representación gráfica, el valor catastral y el titular catastral. A los solos efectos catastrales, salvo prueba en contrario, y sin perjuicio del Registro de la Propiedad, cuyos pronunciamientos jurídicos prevalecerán, los datos contenidos en el Catastro Inmobiliario se presumen ciertos”.

En este sentido, el artículo 16 del mismo texto refundido, establece una relación de hechos, actos o negocios que afectan a la descripción de los bienes inmuebles y que deben ser objeto de declaración o comunicación ante al Catastro. Por su parte, el artículo 24 del Real Decreto 417/2006, de 7 de abril, por el que se desarrolla el citado texto refundido dispone que la realidad de estos hechos, actos o negocios deberá acreditarse a través de cualquier medio de prueba admitido en derecho que sea suficiente para tal fin. En particular, se hace referencia a la certificación del Registro de la Propiedad, la escritura pública o, en general, cualquier documento público, y el documento privado respecto del que conste fehacientemente la realidad de su fecha, de los intervinientes y, en su caso, de los requisitos a que se refiere el artículo 1.261 del Código Civil, documentos que, en todo caso, deben ser valorados en cuanto a su alcance probatorio por el Catastro, atendiendo a las características concretas de cada uno de ellos.

Desde el punto de vista práctico, debe señalarse que algunas de las formas de adquisición de la propiedad (artículo 609 del Código Civil), constituyen alteraciones de una titularidad que tienen un acceso procedimentalmente complicado al Registro de la Propiedad. Por ello, y dado que la inscripción sólo tiene el carácter constitutivo para el derecho de superficie y para la hipoteca, existen gran cantidad de derechos y de fincas no inscritos y, en consecuencia, sin la protección del Registro de la Propiedad. No podemos olvidar que éste describe una realidad jurídica registral, que puede ser o no coincidente con la realidad física extraregistral.

A falta de conocer si existía documento, título jurídico o inscripción registral contradictoria, podría pensarse que, por la exigua cantidad a indemnizar, el interesado no efectúa esfuerzo alguno para acreditar su título o para realizar alguno de los complejos procedimientos para concordar la realidad jurídica registral y la extraregistral. Pero esto, que podríamos pensar que



únicamente es un problema de esfuerzo probatorio, puede traer otro problema a la Administración, como es que la colaboración altruista en la lucha contra un incendio puede transformarse en incomodidades adicionales que evadan el auxilio o contribución de los particulares.

El Consejo Consultivo de Castilla y León viene aceptando como suficiente diversa documentación administrativa acreditativa de la titularidad dominical -siempre que sea considerado suficiente por la Administración competente, no haya documentación contradictoria y el reclamante haya realizado actuaciones fácticas demostrativas de facultad de disposición o gestión dominical sobre la finca, como podría ser en estos casos la apertura del vallado a los operarios, la facilitación de medios materiales existentes en ella (agua, luz, maquinaria...) etc.-.

No obstante, ha de ponerse de relieve que, en el presente caso, el interesado no efectúa esfuerzo alguno para acreditar su título o para realizar alguno de los complejos procedimientos para concordar la realidad jurídica registral y la extraregistral. Carga de la prueba que pesa sobre la parte reclamante, de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, con el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y con lo que, más específicamente para el régimen de la responsabilidad objetiva de la Administración, dispone el artículo 6.1 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

Por tanto, no habiendo quedado suficientemente acreditado que el daño alegado y comprobado haya sido sufrido por la parte reclamante debe desestimarse su reclamación de indemnización.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede dictar resolución desestimatoria en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

presentada por Dña. xxxxx, debido a los daños ocasionados en una finca de su propiedad durante la extinción de un incendio.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.