



Sr. Pérez Solano, Presidente en funciones y Ponente

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

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 689/2007, 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. Pérez Solano.

Primero.- Mediante escrito de fecha 5 de octubre de 2006, presentado en el registro de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx, Dña. xxxxx solicita una indemnización -sin especificar cuantía- por los daños ocasionados en un incendio ocurrido el día 9 de septiembre de 2006, en



el polígono 132, parcela 162 del paraje "xxxxx" (xxxxx), dentro del Termino Municipal de xxxxx (xxxxx).

Segundo.- Con fecha 9 de octubre de 2006, el Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx nombra Instructora del expediente, siendo notificado el nombramiento a la interesada con fecha 18 de octubre.

Tercero.- El 25 de octubre de 2006, se requiere a la interesada para que mejore los términos de la reclamación, mediante la aportación de original o fotocopia compulsada del documento acreditativo de la titularidad a su favor de los fincas objeto de la reclamación patrimonial, requerimiento que es notificado con fecha 2 de noviembre.

El 14 de noviembre la interesada presenta una copia compulsada de la Cédula de Propiedad del Catastro Territorial.

Cuarto.- Consta en el expediente informe de la Sección de Protección de la Naturaleza, de 22 de diciembre de 2006, en los siguientes términos:

"(...) 1.- Como consecuencia de las tareas de extinción del incendio forestal iniciado en el Término Municipal de xxxxx el pasado día 9 de septiembre de 2006 y que afectó a la localidad de xxxxx, se produjeron daños con la máquina pesada que intervenía en las mismas sobre diversas paredes de piedra de fincas particulares".

»Tras la superposición del perímetro del incendio con el plano catastral y visto el informe del Jefe de Comarca de xxxxx, se confirma que la parcela 162 del polígono 132, paraje "xxxxx", del Término Municipal de xxxxx, resultó afectada por el incendio.

»Los trabajos desarrollados en la zona que fueron los causantes del daño mencionado fueron los realizados durante la fase de control y remate del incendio con maquinaria pesada, por ser el medio más eficaz de liquidación del incendio, especialmente en siniestros de gran magnitud, como es el caso que nos ocupa. Durante estas labores la máquina se desplaza por el perímetro del incendio, creando líneas de defensa despejadas de combustible que impidan el avance del fuego. En el caso que nos ocupa, fue preciso derribar las paredes



de diversas fincas particulares para proseguir por la línea perimetral y poder realizar un trabajo totalmente efectivo.

»Teniendo en cuenta otros trabajos similares realizados en la provincia por la cuadrilla de quemas de que dispone esta Sección y sabiendo los precios de la maquinaria pesada, habiendo informado los Agentes Medioambientales de la comarca de que el daño consistía en la rotura de 16 metros lineales de pared de piedra y la apertura de 180 metros lineales con la pala del bulldozer: Se estima que es necesaria medio jornada de trabajo de peón de la citada cuadrilla para la reparación y una hora de retroexcavadora para extender la tierra acordonada en 180 metros. Por tanto se estima un daño en 107,38 Euros (...)".

Quinto.- Concluida la instrucción del expediente se concede trámite de audiencia a la interesada, a efectos de que formule las alegaciones y presente los documentos y justificaciones que estime oportunos. No consta que se haya presentado escrito de alegaciones o documentación alguna.

Sexto.- Tras el informe de la Asesoría Jurídica de 30 de marzo de 2007, de carácter desfavorable, con fecha 2 de abril de 2007 se solicita a la reclamante que acredite documentalmente la titularidad de la finca donde se produjeron los hechos cuya indemnización se reclama. No se presenta por la interesada documento alguno.

Séptimo.- 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.

Octavo.- El 4 de junio de 2007 la Asesoría Jurídica de la Delegación Territorial informa favorablemente la propuesta de resolución, considerando que la copia compulsada de la cédula de propiedad no acredita la titularidad sobre las fincas.

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



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, 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.- Concurren en la interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992. 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 (entre otras, Sentencias de 1 de marzo, 21 de abril y 29 de octubre de 1998; 28 de enero de 1999; 1 y 25 de octubre de 1999), así como la doctrina del Consejo de Estado (Dictámenes de 27 de marzo de 2003, expte. nº 183/2003; 6 de febrero de 2003, expte. nº 3583/2002; y 9 de enero de 2003, expte. nº 3251/2002) y de este Consejo Consultivo (por todos, Dictámenes 1008/2005, de 1 de diciembre; 1134/2005, de 12 de enero de 2006; 59/2006, de 19 de enero; y 300/2006, de 23 de marzo), 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, nexo 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, debe analizarse en primer lugar si se dan las causas o no para poder dar por desistida de su petición a la reclamante.

Debe tenerse en cuenta 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 su legitimación, al amparo del artículo 71 de la Ley 30/1992, citada. La documentación requerida consistía concretamente en la acreditación documental de la titularidad de la finca donde se produjeron los hechos cuya indemnización se reclama, al considerarse insuficiente la cédula de propiedad presentada.

Tal documentación no consta que fuera remitida por la interesada, a pesar de haber sido debidamente notificado el requerimiento a la parte reclamante, debiendo determinarse 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 -tanto del Tribunal Constitucional como 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, en Sentencia de 1 de junio de 1965 y en otras posteriores, ha declarado 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 la mencionada documentación no tiene encaje dentro de los contenidos requeridos por el artículo 70 de la Ley 30/1992, citada.

Una vez precisado este extremo, debe 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 el Reglamento aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, en cuyo artículo 6, relativo a la iniciación por reclamación del interesado, se 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 el 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 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, 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 30/1992, 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 hechos.

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, de 26 de noviembre, 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”.

Ante esta argumentación hay que realizar una serie de matizaciones, de índole jurídica y práctica.

Desde el punto de vista jurídico, debe señalarse que paulatinamente se han realizado reformas en la normativa del Catastro inmobiliario para lograr la coincidencia entre la realidad jurídica registral y la extraregistral. El artículo 3 del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de 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 legal 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, 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.

No obstante, 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 instar alguno de los complejos procedimientos para concordar la realidad jurídica registral y la extraregistral. Pero esto, que podríamos considerar que únicamente es un problema de esfuerzo probatorio, puede traer otro inconveniente a la Administración, como es el 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 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.



Por último, debe tenerse en cuenta que la carga de la prueba 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 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 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.