



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **20/2017**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 30 de enero de 2017, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Agua, Agricultura y Medio Ambiente (por delegación de la Excm. Sra. Consejera), mediante oficio registrado el día 3 de mayo de 2016, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños provocados por arruís en una finca en el término municipal de Totana (expte. **120/16**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 20 de noviembre de 2014 x, actuando en nombre y representación de x, presenta una solicitud de indemnización en la que se expone que su hermana es propietaria de una finca situada en el término municipal de Totana, y más concretamente en terrenos de la Reserva Nacional de Caza y en el entorno del Parque Regional de Sierra Espuña. De igual modo, se denuncia que en esa propiedad se han producido diversos daños en la infraestructura y en los cultivos, que cifra en la cantidad de veinte mil ochocientos setenta euros (20.870 euros), debido a la acción de manadas de ejemplares adultos de arruís.

Se recuerda que el artículo 35.1 del Decreto 13/1995, de 31 de marzo, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Sierra Espuña (incluido Barrancos de Gebas) y se declara como paisaje protegido los Barrancos de Gebas, y el artículo 30 de la Ley 7/1995, de 21 de abril, de la fauna silvestre, caza y pesca fluvial, establecen inequívocamente que los propietarios tienen derecho a que se les indemnice por los daños causados en sus fincas en el plazo de tres meses desde la fecha de comunicación de los daños.

Junto con la solicitud de indemnización se aporta un informe pericial suscrito el día 8 de septiembre de 2014 por un ingeniero técnico agrícola en el que expone que la finca en cuestión está cultivada de almendros y de otras variedades de frutales y de olivos, y que se personó el día 21 de junio de 2014 en ella para realizar la valoración de los daños producidos.

De igual modo, añade el perito que la finca tiene una superficie de unos 4.300 m² y que debido a la entrada en ella de muflones o de arruís se han producido destrozos importantes en las infraestructuras y en los cultivos. Añade que los animales proceden del Parque Natural de Sierra Espuña, que es un espacio que linda con la zona donde se encuentra la finca en cuestión, y que los perjuicios se producen porque los agentes forestales no llevan a cabo ninguna vigilancia.

Por último, en el informe se formula la siguiente valoración económica de los daños producidos:

Unidades	Especie	Importe en euros por unidad	Total
100 mts.	Ribazo	65	13.000,00euros.
100	Frutales	50	5.000,00euros.
6	Frutales	50	300,00euros.
21	Olivos	20	420,00euros.
250 kgs.	Aceituna	1	250,00euros.
55	Almendros	20	1.100,00euros.
5	Almendros	40	200,00euros.
300 kgs.	Almendra	2	600,00euros.

De acuerdo con ello, el importe de la indemnización que se reclama asciende a veinte mil ochocientos setenta euros (20.870euros).

SEGUNDO.- Con fecha 10 de febrero de 2015 por la Subdirección General de Medio Natural, dependiente de la Dirección General de Medio Ambiente, se remite una comunicación interior a la Vicesecretaría de la Consejería consultante con la que se adjunta el escrito de reclamación mencionado.

De igual modo, se aporta el informe suscrito el 29 de enero de 2015 por la Jefa de la Oficina Regional de Caza y Pesca Fluvial y por el Jefe de Servicio de Biodiversidad, Caza y Pesca Fluvial en el que, entre otros extremos, se advierte que a pesar de que el escrito aparece firmado por x no se aporta ningún documento acreditativo de la representación que dice ostentar de su hermana x. También se destaca que no se aporta tampoco ninguna prueba que demuestre la titularidad de x sobre las fincas en las que supuestamente se han producido los daños alegados.

Por último, se acompaña un informe emitido el 30 de diciembre de 2014 por el Servicio de Biodiversidad, Caza y Pesca Fluvial.

TERCERO.- Con fecha 3 de marzo de 2016 la Vicesecretaria de la Consejería remite un oficio a la peticionaria en el que le advierte de que la solicitud de indemnización fue firmada por otra persona en su nombre, sin que conste que ostente su representación cuando eso resulta imprescindible de acuerdo con lo que disponen los artículos 32 y 71 LPAC.

De igual modo, también le hace notar que no ha acreditado la titularidad de la finca en la que pudieron producirse los hechos dañosos, por lo que le requiere para que en el plazo de diez días hábiles subsane la falta y acompañe los documentos preceptivos. Por último, le hace saber que si no lo hiciera se le tendría por desistida de su petición, para lo que se dictaría una resolución en los términos previstos en el artículo 42 LPAC.

CUARTO.- El 16 de marzo se recibe un escrito de la interesada en el que manifiesta que ha recibido una comunicación para que subsane con su firma el escrito de reclamación que se presentó el 20 de noviembre de 2014 por los daños causados a su propiedad en 2012 y, a tal efecto, aporta un nuevo escrito de reclamación firmado por ella, idéntico al que se presentó inicialmente.

De igual modo, para mejorar su solicitud adjunta una copia simple de una escritura de donación acreditativa de su titularidad, como nuda propietaria, sobre la finca en cuestión.

QUINTO.- El día 14 de abril de 2016 se formula propuesta de resolución en la que se destaca que x no ha presentado los poderes de representación de la persona que firma la solicitud y que la copia de la citada escritura de propiedad no se encuentra liquidada de impuestos.

De otra parte, se apunta que en el escrito de subsanación presentado se dice que se reclama por los daños causados en su propiedad en 2012 y que, sin embargo, la solicitud de indemnización se presentó en noviembre de 2014. Por esa razón se advierte que la solicitud de indemnización planteada resulta extemporánea, al haberse interpuesto fuera del plazo anual que se establece en el artículo 142.5 LPAC.

De conformidad con lo expuesto, se propone el archivo del expediente por considerar desistida a la interesada de la solicitud de indemnización formulada.

Una vez incorporado el preceptivo índice de documentos, se remite el expediente en solicitud de Dictamen, mediante escrito recibido en este Consejo Jurídico el pasado 3 de mayo de 2016.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Acerca del carácter no preceptivo de este Dictamen.

El artículo 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, dispone que este Órgano deberá ser consultado, entre otros asuntos, en supuestos de *"Reclamaciones que en concepto de responsabilidad patrimonial se formulen ante la Administración Regional"*.

No obstante, cabe resaltar que este pronunciamiento debe producirse siempre que el procedimiento termine mediante una resolución estimatoria o desestimatoria, sobre el fondo de asunto, y que, por lo tanto, no resulta preceptiva esa intervención en los casos en los que el procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración no termine mediante una resolución, sino mediante el archivo por cualquiera de las causas legalmente procedentes.

En este sentido, el artículo 12.1 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas (RRP) establece que se debe recabar el dictamen del órgano consultivo correspondiente una vez concluido el trámite de audiencia y que, para ello, se le debe remitir todo lo actuado en el procedimiento, así como una propuesta de resolución o, en su caso, la propuesta de acuerdo por el que se podría terminar convencionalmente el procedimiento.

Se debe advertir, además, que el citado artículo 12.1 RRP prescribe, en el primer supuesto antes apuntado, que se remita una propuesta de resolución que se ajuste a lo dispuesto en el artículo 13 del propio Reglamento, es decir, que se refiera a la pretensión de la reclamante y, en relación con ello, a la existencia o no de la oportuna relación de causalidad, a la valoración del daño causado, en su caso, y a aquellas otras circunstancias que deben ser tenidas en cuenta para resolver definitivamente la reclamación.

Así, en el ámbito estatal ya lo puso de manifiesto el Consejo de Estado en su Dictamen núm. 3.601/1998, de 22 de octubre, que también tuvo ocasión de señalar en su Memoria del año 2005 que *"... no se requiere el dictamen del Consejo de Estado para, al amparo del artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, tener por desistidos a los reclamantes y archivar los procedimientos por falta de subsanación de defectos apreciados en las reclamaciones deducidas (...). En tales supuestos, la Administración puede proceder a decretar la resolución que resulte legalmente procedente, sin necesidad de la intervención del Consejo de Estado, por cuanto su intervención no resulta preceptiva"*.

De conformidad con lo expuesto, este Órgano consultivo ya tuvo ocasión de señalar en su Dictamen núm. 78/2003, de 14 de mayo -en el que se trataba de un desistimiento de la instancia planteado en nombre de la reclamante-, que el pronunciamiento de este Consejo no resulta preceptivo en casos como el presente. Como allí se dijo también entonces, eso justificaría que se devolviera el expediente para que la Consejera competente decidiese si persiste en su intención de recabar el Dictamen, pero se resalta que debería solicitarse entonces con carácter facultativo.

SEGUNDA.- Sobre el fondo del asunto: improcedencia de tener por desistida a la reclamante y de acordar la terminación del procedimiento, con archivo del expediente, por falta de subsanación de defectos.

A pesar de lo señalado con anterioridad, cabe entender que en este caso concreto, por razones evidentes de economía procesal y en atención al interés de las cuestiones que se suscitan, procede emitir el Dictamen solicitado -con el carácter facultativo reseñado- y efectuar las siguientes consideraciones:

a) En primer lugar, conviene recordar que para plantear una acción de resarcimiento ante la Administración se

requiere, antes que nada, estar legitimado de manera activa para hacerlo, es decir, ser titular de bienes o de derechos que pudieron quedar afectados por la acción o la inacción de la Administración pública, de manera que al interesado se le provocara un daño que no tenía la obligación jurídica de soportar.

De acuerdo con ello, entre los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración se encuentra el de que el daño resulte individualizable, por lo que sólo aquellas personas o grupos individualizables que hubieran sufrido el daño están legitimados para entablar la acción de responsabilidad patrimonial y para formular, en consecuencia, la correspondiente reclamación (*ex artículo 31.1,a) LPAC*).

Así pues, la primera posibilidad que puede presentarse es que el perjudicado deduzca por sí mismo, de manera personal y directa, la solicitud de indemnización ante la Administración autora del daño.

Ello no impide, sin embargo, que un tercero que ostente la representación del afectado pueda formular la reclamación en su nombre (*artículo 32 LPAC*), lo que se conoce como representación voluntaria. Como ya señaló el Consejo de Estado, la acreditación de la representación no es una cuestión adjetiva, sino un requisito sustantivo por cuanto justifica la intervención en el procedimiento administrativo de un tercero en nombre de un interesado.

En relación con esta cuestión ya ha señalado este Órgano consultivo en numerosas ocasiones que la representación debe acreditarse cumplidamente por el compareciente en el expediente y que, en el caso de no se haya hecho, deberá serle exigida por el órgano instructor. El apartado 3 del artículo 32 LPAC impone que la representación se acredite por cualquier medio válido en derecho que deje constancia fidedigna, o mediante declaración en comparecencia personal del interesado.

Por ese motivo, resulta práctica adecuada que se exija al compareciente la acreditación de la representación en el momento inicial del procedimiento (de acuerdo con lo que establece el artículo 71 LPAC) con indicación de que, si no lo hiciera, se le tendrá al reclamante por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 42 LPAC, sin necesidad de continuar el procedimiento.

Concretamente, el artículo 32.4 LPAC dispone que la falta de representación no impedirá que se tenga por realizado el acto de que se trate, siempre que se aporte aquélla o se subsane el defecto dentro del plazo de diez días que deberá conceder al efecto el órgano administrativo, o de un plazo superior cuando las circunstancias del caso así lo requieran.

De acuerdo con lo que se ha señalado, nada impide que la falta de representación quede subsanada mediante la aportación de un poder preexistente o que el representado ratifique *a posteriori* lo hecho por el representante sin poder en absoluto.

Por lo tanto, no cabe dudar que en el caso del que aquí se trata se subsanó el defecto de falta de representación inicial del que adolecía la reclamación por medio de un acto propio consistente en la firma de un escrito de contenido idéntico al que presentó su hermano el 20 de noviembre de 2014 y que subsanó, de ese modo, el defecto mencionado. Además, de acuerdo con lo señalado por la jurisprudencia de manera constante (por todas, la sentencia del Tribunal Supremo de 26 de junio de 1979 o la de la Audiencia Nacional de 20 de abril de 2011)

cabe apuntar que la ratificación por el interesado de lo realizado en su provecho sana retroactivamente todos los defectos del acto, cuyos efectos se producen desde la fecha en que tuvo lugar el acto ratificado.

Como consecuencia de lo expuesto, no considera este Consejo Jurídico que proceda por esta razón el archivo de la reclamación que se propone.

b) En segundo lugar, cabe señalar que la reclamante ha presentado determinados documentos con los que pretende acreditar la titularidad que ostenta sobre la finca en la que supuestamente se produjeron los daños por los que reclama, aunque *"la copia de la citada escritura de propiedad no se encuentre liquidada de impuestos"*, como se pone de manifiesto en la propuesta de resolución que aquí se conoce.

Con carácter inicial resulta necesario advertir que la reclamante no presentó en realidad una copia de una escritura de propiedad sino una copia simple y que, en ese caso, conforme establece el artículo 318 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), tan sólo tendrá fuerza probatoria plena si no se hubiere impugnado su autenticidad. En ese mismo sentido, hay que recordar que a efectos de prueba (art. 317.4 LEC) sólo se considerarán documentos públicos *"Las certificaciones que expidan los Registradores de la Propiedad y Mercantiles de los asientos registrales"*, y no las notas simples informativas registrales que la interesada aportó al procedimiento. Por lo tanto, debe recordarse que la Administración está facultada para proponer prueba sobre la titularidad dominical de la peticionaria si es que no considerara suficientes los documentos aportados con la finalidad que se ha mencionado.

Pero con independencia de ello, se debe destacar que de la documentación que aportó al procedimiento cabe deducir que la finca en cuestión está conformada jurídicamente por las fincas registrales 38.198 y 38.200 del Registro de la Propiedad de Totana, y que la nuda propiedad sobre ellas le fue donada a la reclamante por sus padres -que conservan el usufructo- mediante escritura pública formalizada en esa localidad el día 31 de diciembre de 2010.

De igual modo, hay que poner de manifiesto que junto con la copia simple de la escritura de donación facilitada por la notaría en la que se formalizó el documento (que no es propiamente, como se ha dicho, una copia de la escritura de donación), se presentaron dos notas simples informativas de las referidas fincas registrales, expedidas a fecha 15 de febrero de 2011 (folios 34 a 37 del expediente administrativo) en las que se hace constar expresamente que se efectuaron las autoliquidaciones del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados por esas operaciones de transmisión de la propiedad.

El valor probatorio de las escrituras públicas es el correspondiente a su condición de documento público y, por consiguiente, el prevenido en los artículos 1218 y siguientes del Código Civil y 317 a 323 LEC, que en ningún caso condicionan su eficacia al hecho de que se haya acreditado el pago de ningún impuesto que grave el negocio que se instrumenta en ellas.

Por otra parte, hay que destacar que las escrituras son, además, el título normalmente adecuado para provocar mutaciones en los libros inmobiliarios, como se reconoce en el artículo 3 de la Ley Hipotecaria, siempre que se haya acreditado previamente el pago de los impuestos correspondientes. Así, el artículo 254.1 de esa última disposición legal determina que *"Ninguna inscripción se hará en el Registro de la Propiedad sin que se acredite previamente el pago de los impuestos establecidos o que se establecieron por las leyes, si los devengare el acto o*

contrato que se pretenda inscribir".

Lo expuesto permite alcanzar la conclusión de que, en todo caso, el hecho de que la nuda propietaria haya realizado o no las oportunas autoliquidaciones del impuesto correspondiente es una cuestión, que además de una evidente significación tributaria, reviste una mera trascendencia civil, para que los derechos reales puedan acceder al Registro de la Propiedad. Pese a ello, no ofrece ninguna relevancia en el ámbito administrativo para que se pueda tener o no por acreditada la circunstancia de que la interesada sea la nuda propietaria de la finca en cuestión, por lo que no puede representar ningún óbice para la continuación del procedimiento del que aquí se trata.

En apoyo de esta interpretación cabe recordar que en los años 1984 y 1985 se plantearon ante el Tribunal Constitucional dos cuestiones de inconstitucionalidad por la posible concurrencia de ese vicio en el artículo 57.1 del texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3050/1980, de 30 de diciembre, al vulnerar el principio de tutela judicial efectiva previsto en la Constitución (art. 24).

En aquel precepto legal se negaba expresamente el carácter probatorio de ciertos documentos ya que disponía que ninguno de ellos que contuviese actos o contratos que estuviesen sujetos a ese impuesto podía surtir efectos ante los Tribunales sin que se justificase el pago, la exención o la no sujeción a dicho tributo.

La sentencia del ese Alto Tribunal 141/1988, de 12 de julio, que resolvió de manera acumulada las dos cuestiones, concluyó que *"resulta inconstitucional la limitación de los derechos reconocidos en el artículo 24 de la Constitución que el precepto cuestionado encierra, en cuanto prohíbe que sean admitidos o surtan efecto en los Tribunales documentos sujetos al Impuesto sobre Transmisiones, Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, respecto de los cuales no se haya satisfecho dicha obligación tributaria"*.

Por tanto, el referido precepto fue declarado inconstitucional en cuanto establecía la inadmisibilidad ante los Tribunales de Justicia (y, por tanto, les privaba de fuerza probatoria alguna) de los documentos que no apareciesen liquidados o con nota de exención o no sujeción, por vulnerar el principio de tutela judicial efectiva ya mencionado.

c) Por último, se dice en la propuesta de resolución que en el escrito que presentó la reclamante en marzo de 2016 (folio 17) puso de manifiesto que la reclamación que presentó su hermano en noviembre de 2014 tenía por objeto solicitar una indemnización por los daños que se causaron en su propiedad en el año 2012.

Resulta evidente que se trata de una errata en el escrito o de una simple equivocación de la interesada, pues tanto la solicitud inicial de indemnización como el informe pericial que se adjunta con ella hacen alusión a que los daños se produjeron en 2014.

En todo caso, se debe destacar que cualquier cuestión que pudiera suscitarse acerca del cumplimiento o no del requisito temporal establecido para el ejercicio de la acción de resarcimiento se debería tratar, como una cuestión sobre el fondo del asunto, en la propuesta de resolución que pusiera término al procedimiento y que, por esa

razón, no puede incidir de ningún modo en la decisión de archivo de la reclamación de la que aquí se trata.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina desfavorablemente la propuesta de resolución de archivo del expediente por desistimiento de la interesada, por considerar que no concurren las razones que pudieran justificarla, como se explica en la Consideración segunda de este Dictamen, de modo que debiera continuar la tramitación del procedimiento.

No obstante, V.E. resolverá.

