

Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 6ª, Sentencia de 22 Mar. 1995, Rec. 9194/1992

Ponente: Hernando Santiago, Francisco José.

LA LEY 14445/1995

RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO. Inscripción en el Registro de la Propiedad de la transmisión de una finca realizada en escritura pública falsa. Venta a un tercero por quien aparecía como comprador en la misma. Concesión al tercero de un crédito con garantía hipotecaria sobre la finca en cuestión, con fundamento en su titularidad registral. Falta de pago del crédito y ejecución del mismo sobre la finca, que es subastada y adjudicada a otro tercero que, a su vez, la cede a otra persona. Proceso penal en el que se condena a los autores de la falsedad a abonar al perjudicado, en concepto de responsabilidad civil, la cantidad de nueve millones de pesetas. Falta de pago de esta indemnización. Solicitud de indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, deducida por el titular registral originario que aparecía como vendedor en la escritura pública falsa. Inexistencia de responsabilidad por ausencia de nexo causal.

Don Pedro M.G. era titular registral de una finca. Otras personas falsificaron una escritura pública de venta por la que aquél transmitía la propiedad de la finca. Esta escritura fue inscrita en el Registro de la Propiedad y con fundamento en la inscripción quien aparecía como adquirente en la escritura pública falsa transmitió la finca a un tercero. Este solicitó y obtuvo un crédito con garantía hipotecaria sobre la finca y, como quiera que no lo satisfizo, fue ejecutado aquél sobre ésta siendo subastada y adjudicada a otra persona que a su vez la cedió a un tercero. Se siguió proceso penal por falsedad y estafa y en él fueron condenados la persona que aparecía como comprador en la escritura falsa y aquel que la adquirió y obtuvo el crédito hipotecario, debiendo abonar al perjudicado en concepto de responsabilidad civil la cantidad de nueve millones de pesetas. Esta cantidad no llegó a ser pagada. El titular registral ordinario, don Pedro M.G., dedujo solicitud ante el Ministerio de Justicia por responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado, que le fue rechazada por resolución de 2 de noviembre de 1989, confirmada en reposición por otra de 7 de febrero de 1990. Interpuesto recurso contencioso-administrativo, fue desestimado por sentencia de la Sección Tercera de la Sala de la Jurisdicción de la Audiencia Nacional, de fecha 22 de octubre de 1991 que, recurrida en apelación, es confirmada por la del Tribunal Supremo objeto de comentario.

**A Favor: ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO.
En Contra: ADMINISTRADO.**

Madrid, 22 Mar. 1995.

Visto por esta Sala el presente recurso de apelación, interpuesto por D. Pedro M. G. contra la sentencia dictada por la Sala de esta Jurisdicción -Secc. 3.ª- de la AN con fecha 22 Oct. 1991, en su pleito núm. 318.523. Siendo parte apelada la Administración del Estado.

(...)

Siendo Ponente el Magistrado Sr. Hernando Santiago.

Fundamentos de Derecho

Primero: Constituye objeto del presente recurso de apelación la impugnación por la parte actora, y hoy apelante, de la sentencia dictada por la Sala de esta Jurisdicción -Secc. 3.ª- de la AN, que desestima su recurso contencioso-administrativo deducido contra las resoluciones del M.º Justicia de 2 Nov. 1989 y 7 Feb. 1990 que deniegan al actor su reclamación formulada en escrito de 14 Jul. 1988, por el que solicitaba 9.000.000 ptas. en concepto de responsabilidad patrimonial del Estado con base en el art. 40 LRJAE por anormal funcionamiento del Registro de la Propiedad de La Bañeza en razón de haberse inscrito en dicho Registro de la Propiedad una escritura pública de compraventa de determinada finca, falsificada, en la que se hizo figurar como vendedor de la misma al actor -titular registral- y como comprador a D. Tomás C. C. y una vez conseguida por tal título la inscripción en el Registro, D. Tomás C. C., simula la venta de la meritada finca a su yerno D. Angel V. G. de la V., consiguiendo a su vez la inscripción de dominio a favor de este último en el Registro de la Propiedad citado, consiguiéndose por éste, a continuación, un crédito de determinada entidad bancaria con la garantía hipotecaria de la finca a que se viene haciendo mérito, crédito que con tal garantía también es inscrito en el Registro de la Propiedad y que al no ser hecho efectivo determina un procedimiento especial sumario hipotecario, subastándose la finca que es adjudicada a un tercero, quien a su vez la cede a otro. Lo expuesto resulta sintéticamente del resultando de hechos probados de la sentencia dictada por la AP León en 28 Abr. 1988, que considera que tales hechos son constitutivos de un delito de falsedad en documento público y estafa, condenando a los procesados a indemnizar, solidariamente, al actor, en este proceso, en la suma de 9.000.000 ptas., considerándose por el actor que el funcionamiento anormal de la institución registral determinó la imposibilidad de resarcirse del perjuicio sufrido en la cuantía cifrada por la sentencia dictada en el proceso penal, y en base al art. 40 LRJAE insta el procedimiento, una vez que su petición es denegada en vía administrativa. La sentencia apelada, después de rechazar la causa de inadmisibilidad opuesta por el Sr. Abogado del Estado, consistente en que a su juicio el actor debió iniciar las actuaciones civiles correspondientes encaminadas a obtener de los falsarios la indemnización correspondiente (causa de inadmisibilidad del art. 82 a LJCA) desestima la pretensión indemnizatoria por considerar que no existe nexo causal entre el funcionamiento del Registro de la Propiedad y el daño producido por tener tal funcionamiento un carácter meramente instrumental y no causal, en cuanto constituye el medio utilizado por los autores de la actividad criminal declarada para producir el efecto defraudatorio o daño, siendo esa actividad criminal la causa verdadera y fundamento del resultado dañoso producido. De tal decisión se disiente por la parte actora, pues entiende que configurada la responsabilidad patrimonial del Estado como netamente objetiva, dicha responsabilidad se produce aunque no haya mediado culpa o negligencia de nadie en el actuar, por ello la dicción del art. 40 es el efecto derivado del normal o anormal funcionamiento de los servicios públicos, sin necesidad de que medie culpa o negligencia de nadie y por otro, que el funcionamiento del Registro de la Propiedad no fue meramente instrumental sino, por el contrario, causa necesaria del daño producido, pues si el art. 9.3 CE, establece que la misma garantiza la seguridad jurídica y el Registro de la Propiedad es una institución de las que tienden a realizar la garantía de la seguridad jurídica y uno de los mecanismos que para ello utiliza es el art. 34 LH, cuando, como en un caso como el de autos entra en juego la garantía jurídica que dicho art. 34 establece, debe ser el Estado el que soporte el costo de la seguridad jurídica que se garantiza.

Segundo: El art. 106.2 CE dispone 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 los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos y el art. 40 LRJAE -hoy art. 139.1 y 2 LRJAP-, y los arts. 121 y 122 LEF, determinan el derecho de los particulares a ser indemnizados por el Estado de toda lesión que sufran, siempre que sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, y el daño sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado, habiéndose precisado por la jurisprudencia (SS 24 Mar. 1992, 5 Oct. 1993 y 2 Mar. 1995, por todas), que para apreciar la

existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son precisos los siguientes requisitos: a) la efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas; b) que el daño o lesión patrimonial sufrido por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando el nexo causal; c) ausencia de fuerza mayor, y d) que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente por su propia conducta.

Tercero: Establecido cuanto antecede no parece ofrecer duda que como se indica en la sentencia apelada, el Registro de la Propiedad tiene la naturaleza de servicio público, si se tiene en cuenta, de un lado, el amplio sentido que según la jurisprudencia ha de darse al concepto de servicio público a efectos de la responsabilidad patrimonial derivada de su funcionamiento, habiéndose llegado por la jurisprudencia (S 5 Jun. 1989) a homologar como servicio público «toda actuación, gestión, actividad o tareas propias de la función administrativa que se ejerce, incluso con la omisión o pasividad, con resultado lesivo», y de otro, su propio contenido y alcance que la propia LH le reconoce, llegando incluso en los arts. 272 y 275 a utilizar la expresión «servicio público» para calificar la función que el Registro cumple, e incluso la propia incardinación de la institución registral dentro de la estructura y organización del M.º de Justicia y las funciones que se atribuyen por la Ley a los Organos de dicho Departamento en los Tít. X y XI LH y su Reglamento son de suyo ilustrativos al respecto, como lo es también que los arts. 274 de la Ley y 536 del Reglamento atribuyan a los Registradores de la Propiedad la condición de funcionarios públicos, si bien no sea imprescindible para hacer surgir la responsabilidad patrimonial del Estado reunir tal condición pues, como se ha indicado anteriormente, cuando se hizo cita de la S 5 Jun. 1989, lo racionalmente determinante es que se actúen las facultades administrativas propias del desenvolvimiento del servicio público de que se trate, con independencia de la condición o cualidad de quien ejerza tales facultades, por lo que ha de concluirse que el Registro de la Propiedad queda incluido en el concepto de servicio público a los fines previstos en la reclamación efectuada por perjuicios derivados de su funcionamiento, que el actor ejercita, y que condiciona este procedimiento.

Cuarto: No obstante esta cualidad, en el caso aquí enjuiciado, no concurre el nexo causal necesario entre el funcionamiento del servicio público y el perjuicio o daño producido en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterándolo, el nexo causal, como exige la jurisprudencia, pues ni el servicio público funcionó anormalmente, habida consideración que la función calificadora que el art. 18 LH y 98 del Reglamento atribuyen a los titulares del Registro de la Propiedad está referida a la legalidad de las «formas extrínsecas de los documentos», la «capacidad de otorgantes» y la «validez de los actos dispositivos contenidos en las escrituras por lo que resulte de ellas y de los asientos del Registro», y no está acreditado que se produjese una omisión o deber de calificación que la Ley exige respecto de tales circunstancias, antes al contrario, porque la calificación se produjo en los términos prevenidos en la Ley y Reglamento citados, pudo y tuvo acceso al Registro de la Propiedad el título o escritura pública falseada, sin que la escritura pública, objeto de la falsedad declarada, tuviere defectos extrínsecos que apreciables directamente sin una actividad de investigación más allá de la propiamente calificadora de obligatoria observancia, pusieran de relieve, de forma más o menos ostensible, su falta de veracidad aparente inhabilitante para su acceso al Registro de la Propiedad, así como tampoco el funcionamiento normal de acceso al Registro de la escritura pública falsa, es el elemento exclusivo y excluyente del daño producido, que hay que situarlo en la conducta delictiva de los actores que realizando la falsedad del título, fueron los determinantes del daño producido, y sin que la actividad o funcionamiento del Registro de la Propiedad, como servicio público garante de la seguridad jurídica de los actos con trascendencia registral, pueda ser considerada como «causa adecuada», «causa necesaria», «concausa» o «causa directa y eficiente» del daño producido, pues el elemento generador del perjuicio está directa e inmediatamente unido a la falsedad documental

producida, dado que sin ella el Registro no se habría visto alterado en sus atribuciones de dominio del predio falsariamente transmitido y sin que a ello se pueda objetar que sin la concurrencia de la actividad del Registro, la sola escritura pública falsa hubiera producido efectos perjudiciales, puesto que la inscripción es un mero efecto instrumental o vehicular de la consumación de la estafa, que concibieron los autores de la falsedad y para la cual la instrumentación de la falsa escritura era el medio necesario para el logro de los criminales propósitos y fines que concibieron, siendo el Registro de la Propiedad un medio pasivo e inerte que no interviene en el iter delictivo sino como el destino o reflejo final del acto delictivo que la falsedad realizada conlleva, de ahí que en aplicación de la teoría general de la acción no pueda entenderse que el Registro de la Propiedad con su funcionamiento, aun normal, pueda ser entendido como «causa concurrente» en el efecto dañoso ocasionado que ha de considerarse producido por la falsedad documental realizada por sus autores, a los que se debe la lesión patrimonial que al recurrente se le ha producido y que por esta vía reclama.

Quinto: Tampoco puede ser admitida la alegación referida a que en tanto en cuanto el Registro de la Propiedad es garante de la seguridad jurídica que el tráfico inmobiliario conlleva y que un medio de protección de tal garantía es el amparo que otorga el art. 34 LH respecto del tercero adquirente de buena fe y que cuando tal garantía de protección de la seguridad jurídica produce un efecto lesivo, el Estado debe ser responsable de las consecuencias de tal protección o garantía, pues de predicarse de un modo genérico dicho efecto reparador, como se dice por el Sr. Abogado del Estado, de llegarse a tal conclusión, obviamente no deseada por el legislador e insoportable para los caudales públicos, y para la sociedad que los aporta, toda actividad delictiva representaría para la Administración una obligación de resarcimiento con base en la existencia de una «causalidad adecuada» entre los efectos dañosos del ilícito penal o administrativo y la obligación del Estado de mantener la seguridad pública y ciudadana y de defender y restablecer el orden público en general, cuando se ven afectados por la realización de actos contrarios a la Ley o a las normas administrativas que las amparan, de ahí que se exija por la jurisprudencia un nexo causal, en relación directa, inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que puedan alterarlo, lo que en el presente caso no ha acontecido por las razones que han sido expuestas.

Sexto: Las consideraciones que se han realizado, en unión de las que se contienen en la sentencia objeto de impugnación que se dan por reproducidas en evitación de estériles reiteraciones, deben conducir a la desestimación del recurso de apelación deducido por la representación procesal de D. Pedro M. G. y a la confirmación de la sentencia apelada, sin que se aprecie la concurrencia de las circunstancias recogidas en el art. 131.1 LJCA a efectos de realizar una expresa declaración respecto de las costas producidas en el presente recurso de apelación.

Fallamos

Que debemos desestimar y desestimamos el recurso de apelación deducido por la representación procesal de D. Pedro M. G., contra la sentencia dictada por la Sala de esta Jurisdicción -Secc. 3.ª- de la AN con fecha 22 Oct. 1991, al conocer del recurso contencioso-administrativo deducido por el expresado señor, impugnando resoluciones del M.º Justicia de 2 Nov. 1989 y 7 Feb. 1990, que desestimaron su pretensión de indemnización de daños y perjuicios por responsabilidad del Estado como consecuencia del funcionamiento del Registro de la Propiedad de La Bañeza (autos 318.523) y cuya sentencia debemos confirmar y confirmamos en todas sus partes, sin realizar expresa declaración respecto de las costas producidas en el presente recurso de apelación.

Lo pronunciamos, mandamos y firmamos.-Sr. García Manzano.-Sr. Mateos García.-Sr. Hernando Santiago.-Sr. Peces Morate.-Sr. Sieira Míguez.