



Consejo Jurídico de la Región de Murcia

Dictamen nº **172/2018**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 5 de julio de 2018, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Ilma. Sra. Secretaria General de la Consejería de Presidencia y Fomento (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 25 de septiembre de 2017, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación del Club de Motociclismo --, como consecuencia de los daños sufridos por la cancelación de la prueba Campeonato de España de Rally TT-Lorca 2015 (expte. **280/17**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 25 de mayo de 2015 x, actuando en nombre y representación del Club de Motociclismo --, con domicilio en Valencia, presenta una solicitud de indemnización fundamentada en la responsabilidad que incumbe a la Administración de acuerdo con lo que se establece en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), entonces vigente.

En la reclamación expone que el 4 de febrero de 2015 su representado presentó una solicitud de autorización para la celebración del *Rally TT - Lorca 2015*, en su tercera edición, que es una prueba de motociclismo en carretera puntuable para el Campeonato de España. Añade que el siguiente día 10 de abril la Dirección General de Administración Local y Relaciones Institucionales dictó una resolución por la que autorizó la celebración de la competición.

También expone que la competencia exclusiva para tramitar y resolver ese tipo de solicitudes le corresponde a ese órgano directivo de la Administración regional mediante el sistema denominado "*ventanilla única*". Según entiende, ello supone que el interesado debe presentar su solicitud ante el órgano sustantivo y que es éste el que se ocupa de informar al interesado de las particularidades del procedimiento, de revisar la solicitud y de solicitar -en su caso- su subsanación, de recabar los informes sectoriales que sean necesarios y, finalmente, de resolver y de notificar la resolución.

No obstante, precisa que la notificación de dicho permiso se llevó a efecto a las 9:30 horas del día 11 de abril, es decir, del mismo día de inicio del campeonato, que debía comenzar media hora más tarde.

De igual modo, explica que antes del arranque de la prueba se personó en el punto de salida una patrulla del Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil (SEPRONA) y solicitó comprobar los documentos por los que se autorizaba la celebración de la competición. Después de analizarlos, los agentes les comunicaron que no contaban con el informe preceptivo de la Confederación Hidrográfica del Segura y que, como consecuencia, procederían a levantar un acta para dar cuenta de ello. También les informaron de que ese mismo problema se había producido con motivo de la celebración del Rally *Tierras Altas*, en Lorca, y de una carrera de bicicletas. Por último, les advirtieron de que dicho Organismo de cuenca incoaría un procedimiento sancionador en el supuesto de que se celebrara la prueba.

Ante esa circunstancia, manifiesta que la Dirección de carrera se vio obligada a cancelar su celebración para evitar la incoación de ese procedimiento y que ello ha causado al club deportivo que representa, promotor del campeonato, un perjuicio económico de nueve mil doscientos sesenta y seis euros (9.266,4 €), que desglosa del siguiente modo:

- Por la devolución de las cuotas de inscripción a los participantes, 5.920,00 euros.
- Por la contratación del servicio de cronometraje, 1.650,00 euros.
- Por la contratación de servicios de balizado y de seguimiento monitorizado de cada participante, 1.696,42 euros.

También explica que entre la documentación que se presentó ante la Administración regional se incluyó el trazado de la prueba, que discurría, en parte, por pistas forestales sobre las que resulta competente la Confederación Hidrográfica del Segura.

De igual modo, manifiesta que para autorizar la celebración de la prueba deportiva se recabaron los informes de la Jefatura Provincial de Tráfico de Murcia, en el que se indica expresamente que no se requiere su intervención porque el trazado de la carrera discurre en su totalidad por *"tramos de tierra sin asfaltar"*, de la Dirección General de Carreteras de la Comunidad Autónoma, que por ese mismo motivo no pone ninguna objeción a la realización del acto deportivo, y del Ayuntamiento de Lorca, que se remite al informe favorable realizado por la Policía Local de ese Ayuntamiento el 18 de marzo de 2015.

En el mismo sentido, explica que se solicitó el informe de la Dirección General de Medio Ambiente, y que en él se pone de manifiesto que se han analizado los documentos y los mapas presentados por el interesado para su emisión. También resalta que en el informe se reconoce que el recorrido discurre, en parte, por el cauce del río Lucena, pero que se considera que *"la realización de la actividad es viable a los solos efectos ambientales, sin perjuicio de la obtención de autorización por el órgano competente"*.

Por esa razón, explica que si obtuvo el permiso solicitado sólo cabe concluir que fue porque el órgano correspondiente había evaluado y autorizado todo el trazado del circuito de la prueba deportiva, incluida la parte que discurría por las pistas del río Lucena, y que no consideró necesario recabar el informe del Organismo de cuenca citado.

Debido a esas circunstancias, considera que su representado tiene derecho a ser indemnizado por los perjuicios que le ha ocasionado la Administración como consecuencia de su funcionamiento, ya sea normal o anormal. Y añade que también lo tiene a recibir la información necesaria sobre los trámites que debe cumplimentar para obtener la autorización que solicita de forma clara e inequívoca.

Por último, a efectos probatorios, adjunta un certificado expedido por el Tesorero de la Federación de Motociclismo de la Comunidad Valenciana y varias facturas expedidas por las empresas que iban a prestar los servicios mencionados.

SEGUNDO.- Obra en el expediente un informe elaborado por el Jefe de Sección de Autorización de Espectáculos Públicos y Procedimiento Sancionador (Consejería de Presidencia) el 16 de junio de 2015 en el que, después de reseñar los antecedentes de la reclamación, pone de manifiesto que:

"1) En la solicitud presentada no se acredita la representación del solicitante.

2) Se han cumplido todos los trámites exigidos por la legislación vigente en cuanto a plazos, procedimiento y documentación.

3) La pretensión del organizador hay que desestimarla ya que no pudiendo considerarse como vía pública el dominio de la Confederación Hidrográfica del Segura, la Dirección General de Administración Local y Relaciones Institucionales no sería competente para la autorización de pruebas de esta naturaleza fuera de vía pública.

4) En la resolución de autorización notificada al interesado con fecha 10/04/15 figura de manera textual lo siguiente: Queda excluido de esta autorización el trayecto que pudiera discurrir por fincas y montes privados, así como los trayectos no incluidos en los informes emitidos por los organismos competentes citados en el Fundamento de Derecho 4.

5) Ni el organizador ni ninguno de los organismos implicados hace mención alguna a que el recurrido discurre por dominios no públicos.

6) La decisión de cancelar la prueba la toma el organizador bajo su única y exclusiva responsabilidad frente a la información de la patrulla del Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil de que se procedería a incoar procedimiento sancionador por la Confederación Hidrográfica del Segura, de lo cual no consta en el expediente prueba alguna de las circunstancias que, según el organizador, motivaron la suspensión de la prueba.

7) Aunque no forme parte del meollo del asunto planteado, conviene aclarar el apartado QUINTO.2 del escrito presentado en el que se afirma que la notificación al interesado de la Resolución autorizando la prueba deportiva se realizó el mismo día de la celebración de la prueba, el día 11 de abril, lo cual hay que desvirtuar ya que fue

notificado por correo electrónico, en la dirección facilitada por el organizador, el 10/04 a las 13:13 horas según lectura del sistema informático, otra cosa es que el interesado no abriera su correo hasta el día siguiente. Por otra parte el día 11 era sábado y, por lo tanto, día inhábil en la Administración Regional por lo que difícilmente pudo realizarse la notificación en ese día.

Así mismo, se queja de la tardanza en notificar la resolución por la proximidad a la celebración de la prueba, a lo que hay que responder que el interesado completa la documentación con fecha 8/04/15, a las 19:01, por correo electrónico, y la notificación se produce con menos de 48 horas después de completada la documentación por el interesado".

TERCERO.- Con fecha 3 de agosto de 2015 la Consejera de Presidencia dicta una orden por la que acuerda admitir a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial y designar a la instructora del procedimiento, lo que se notifica al reclamante aunque no se le ofrece la información a la que se hace referencia en el artículo 42.4 LPAC.

CUARTO.- Por medio de un escrito fechado el día siguiente, 4 de agosto, el órgano instructor requiere al interesado para que aporte elementos probatorios que permitan identificar a las personas que iban a participar en la competición y acreditar que se les devolvió el importe de los precios de inscripción que pudieron pagar. De igual modo, se le pide que aporte copia del acuerdo del órgano competente en el que se fijó el importe de esos precios y que especifique la parte de los derechos recaudados que se destinaría a cubrir los gastos de organización de la competición y la que se correspondería con los beneficios que se iban a percibir.

De otra parte, le demanda que aporte los justificantes de pago del importe de las facturas emitidas por las empresas que les iban a prestar los servicios de cronometraje y de balizado y de seguimiento monitorizado. En ese mismo sentido, le solicita que esas mercantiles precisen los servicios que realmente llegaron a prestar dado que la prueba deportiva no se celebró.

QUINTO.- El interesado presenta un escrito el día 18 de septiembre de 2015 con el que aporta la documentación solicitada por la instructora del procedimiento.

SEXTO.- La Consejera de Presidencia dicta una orden el 3 de febrero de 2016 por la que nombra un nuevo instructor del procedimiento, puesto que quien venía desempeñando esa función dejó de prestar servicios en la Secretaría General del citado Departamento.

SÉPTIMO.- Mediante un escrito fechado el 14 de marzo de 2016 se confiere al reclamante el oportuno trámite de audiencia a los efectos de que pueda examinar el expediente administrativo, formular alegaciones y presentar cuantos documentos y justificaciones estime pertinentes.

El interesado presenta el 29 de marzo un escrito en el que da por reproducidas sus anteriores alegaciones.

OCTAVO.- Con fecha 28 de abril de 2016 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación por considerar que no ha quedado acreditada la concurrencia de los requisitos legalmente establecidos, concretamente la relación de causalidad que debe existir entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público de autorización de espectáculos públicos.

NOVENO.- El 11 de mayo de 2016 se recaba el Dictamen preceptivo de este Órgano consultivo que se emite el 13 de febrero de 2017 (núm. 35/2017) con carácter desfavorable, por entender que procede completar la instrucción del procedimiento y solicitar que se emitan los siguientes informes:

En primer lugar, de la Jefatura del SEPRONA de la Guardia Civil en Murcia para que acredite que agentes de ese servicio se personaron en la fecha antes mencionada, tal y como sostiene el interesado, en el punto de salida de la carrera y que demandaron comprobar las autorizaciones de que disponían los organizadores para celebrar la prueba deportiva.

De igual modo, que les advirtieron que la Confederación Hidrográfica del Segura no había emitido su *informe* preceptivo y que, si la competición se celebraba, levantarían acta y ese Organismo incoaría el oportuno procedimiento sancionador.

En segundo lugar, de la Confederación Hidrográfica del Segura para que acredite si el recorrido de la prueba deportiva discurría en algún tramo por terrenos que estuviesen sometidos al ejercicio de alguna de sus competencias y, en el supuesto de que así fuese, para que aclare de cuál de ellas se trataba. También, para que explicara, de manera particular, si los organizadores de la competición debían haber solicitado alguna autorización administrativa o haber presentado alguna declaración responsable y si, efectivamente, llegaron a hacerlo o no.

DÉCIMO.- El 13 de marzo de 2017 se nombra a una nueva instructora del procedimiento dado que el funcionario que venía desempeñando esa labor ha dejado de prestar servicios en la Consejería consultante.

UNDÉCIMO.- El 22 de marzo de 2017 se requiere al Club de Motociclismo reclamante para que aclare si D. Carmelo Fernández Valls era Presidente de esa entidad en el momento en que formuló la reclamación en su nombre y para que explique si se había formalizado un contrato de seguro que cubriera la eventualidad de que la prueba deportiva no llegara a celebrarse por algún motivo.

DUODÉCIMO.- Con fecha 23 de marzo se solicita a la Jefatura del SEPRONA de la Guardia Civil en Murcia y a la Confederación Hidrográfica del Segura que emitan los informes a los que se ha hecho alusión con anterioridad.

DECIMOTERCERO.- Obra en el expediente un informe suscrito el 3 de abril de 2017 por el Cabo 1º, Jefe de la Patrulla de Protección de la Naturaleza, en el que expone lo que sigue:

"(...)

2º. Tras tener conocimiento esta Unidad, el día 10/04/2015, de que se iba a celebrar una prueba deportiva los días 11 y 12 de abril de 2015, sin tener constancia del recorrido de la misma; a las 08.30 horas del día 11/04/2015, la patrulla de esta Unidad, compuesta por los agentes mencionados en el punto 1º, se personan en el Paddock de dicha prueba, sito en parking del Centro Comercial San Diego de Lorca (Murcia), entrevistándose con el responsable de la prueba, el señor x, al cual se le invita que muestre el recorrido del evento. Examinado el mismo, se observa que dicho recorrido se realiza por zonas forestales y zonas de dominio público hidráulico como ríos y ramblas. Acto seguido y una vez conocido el recorrido, se solicita al responsable, las correspondientes autorizaciones administrativas para el desarrollo de la prueba. Éste muestra a la fuerza actuante la autorización del Servicio de Espectáculos Públicos de la Consejería de Presidencia y Empleo de la Comunidad Autónoma de Murcia y un escrito de la Dirección General de Medio Ambiente de la Consejería de Agricultura y Agua de la Región de Murcia sobre informe favorable de que la actividad era viable a los solos efectos medioambientales. No aportando autorización de la Confederación Hidrográfica del Segura, que autorizara a la prueba a discurrir por bienes de dominio público hidráulico. Ante tal circunstancia se le informa al responsable del evento que necesitaba autorización de la Confederación Hidrográfica del Segura, por pasar el trazado de la prueba por dichos bienes; manifestando éste que no la tenía, por lo que se le hizo saber que en caso de que la prueba discurriera por esos bienes, se denunciaría ante la autoridad competente en dicha materia (Confederación Hidrográfica del Segura), manifestando el señor Carmelo que posiblemente procederían a suspender la prueba ya que no estaban dispuestos a que les sancionaran.

3º. Se hace constar que la fuerza actuante, en ningún momento hizo mención a la Organización del Evento, de que tenía que suspender la prueba, ni procedió a suspenderla. Hecho que se le hizo saber al responsable del mismo, el señor x. Es decir que dicha prueba fue suspendida por decisión de la Organización".

DECIMOCUARTO.- El 4 de abril de 2017 se recibe un escrito del Presidente del Club de Motociclismo --, x. En él expone que esa entidad celebró elecciones a miembros de la Junta Directiva, que él fue elegido Presidente y que, por tanto, era la persona a la que le correspondía actuar como representante legal del Club, se sobreentiende que cuando se formuló la solicitud de indemnización.

No obstante, explica que el cambio en la composición de la Junta Directiva se le comunicó a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte de la Generalidad Valenciana en abril de 2015, motivo por el que cuando se presentó la reclamación de responsabilidad patrimonial, en mayo de ese mismo año, no constaba formalmente inscrito el cambio de cargos en el Registro de Entidades Deportivas de esa Administración autonómica.

Por otro lado, adjunta una declaración responsable firmada por él en 29 de marzo de 2017 en la que manifiesta que la cobertura de la póliza del seguro contratado, que cubre los eventos deportivos organizados por ese Club, amparaba la responsabilidad civil pero no los daños que se produjeran en los supuestos de suspensión o de no celebración de la prueba deportiva.

DECIMOQUINTO.- El 7 de junio de 2017 se recibe el informe realizado el día anterior por el Comisario de Aguas de la Confederación Hidrográfica del Segura en el que pone de manifiesto lo siguiente:

"- La celebración de eventos deportivos en general, y de aquél objeto de informe en particular, requiere autorización de este Organismo, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Aguas, cuando se dé alguno de los siguientes supuestos:

Cuando el recorrido de la prueba discurra por cauce o cuando se pretenda al cruce puntual de cauce por lugares que no dispongan de camino o carretera identificados catastralmente para su cruce.

Cuando el recorrido de la prueba discurra por la zona de servidumbre de cauce y se prevea el uso intensivo de la misma, de forma que su celebración pueda impedir los fines a los que reglamentariamente está destinada dicha zona de servidumbre, principalmente los de paso público peatonal y de desarrollo de los servicios de vigilancia, conservación y salvamento.

Cuando el recorrido de la prueba atraviese o discurra por instalaciones propiedad de este Organismo (trasvase, postravase, embalses, etc.).

Cuando a consecuencia de su celebración se pretenda la instalación o construcción alguna, permanente o temporal, o la ejecución de trabajos de acondicionamiento del terreno en cauce público o sus zonas de protección (zonas de servidumbre y policía, de 5 y 100 m de anchura respectivamente a considerar a partir de los límites del cauce), o en infraestructura propiedad de este Organismo.

- De acuerdo con lo señalado en el apartado anterior la celebración del Rally TT-Lorca 2015 requería de la correspondiente autorización previa de este Organismo toda vez que el recorrido previsto transitaba por el interior del cauce del río Guadalentín en el tramo comprendido entre el embalse de Puentes y la ciudad de Lorca, no habiéndose podido precisar otras afecciones debido a la escala de los planos aportados.

- Revisada la base datos de gestión de expedientes de la Comisaría de Aguas de este Organismo, la Unidad competente para tramitar la autorización del evento objeto de informe, no se ha encontrado expediente alguno a nombre del Club de Motociclismo -- cuyo objeto fuese la celebración del Rally TT-Lorca 2015, si bien se informa que el citado Club de Motociclismo -- sí tramitó durante el año 2016 la correspondiente autorización ante este Organismo para la celebración del mismo evento ese año, denominado Rally TT-Lorca 2016".

DECIMOSEXTO.- El 29 de junio de 2017 se confiere el oportuno trámite de audiencia a la entidad reclamante para que su representante pueda presentar las alegaciones, documentos y justificaciones que estime pertinentes.

El día 18 de julio de 2017 x, actuando en nombre y representación del Club reclamante, presenta un escrito en el que formula las alegaciones que, en síntesis, se exponen a continuación:

1º.- Que ha quedado acreditado que la Dirección General de Administración Local y Relaciones Institucionales autorizó la celebración de la prueba deportiva citada.

2º.- Que, como se menciona en dicha autorización, la competencia exclusiva para tramitar y resolver ese tipo de solicitudes le corresponde a ese órgano directivo de la Administración regional. Añade que este tipo de

autorizaciones se rigen por el sistema de procedimiento administrativo comúnmente denominado "*ventanilla única*". Según entiende, ello supone que el interesado debe presentar su solicitud con la documentación adecuada y que el órgano sustantivo es el responsable de verificar que la documentación presentada es la adecuada, de informar al interesado de las particularidades del procedimiento, de recabar los informes sectoriales necesarios (o, subsidiariamente, en su caso, de informar al interesado que debe aportarlos) y, finalmente, de resolver y de notificar la resolución al administrado.

Por tanto, considera que no cabe entender que el órgano sustantivo autorizara la prueba sin recabar en el expediente todos los informes y autorizaciones sectoriales necesarias salvo el del Organismo de cuenca, y menos todavía que no advirtiera al interesado que ese informe en concreto debía tramitarlo independientemente del resto y por su cuenta.

3º.- Que de la documentación que se presentó a tal efecto se deducía que el trazado de la prueba discurría en parte por pistas forestales incluidas en el marco competencial de la Confederación Hidrográfica del Segura y que dicho organismo directivo autonómico tuvo conocimiento expreso de ello.

4º.- Que a pesar de que consideró oportuno recabar los informes de otros órganos directivos de la Administración de la Comunidad Autónoma (Dirección General de Carreteras y Dirección General de Medio Ambiente); de la Administración General del Estado (Jefatura Provincial de Tráfico) y de la Administración municipal (Ayuntamiento de Lorca), no entendió necesario recabar el informe del citado Organismo de cuenca para autorizar la celebración de la prueba.

En ese sentido, señala que de la lectura de los informes obrantes en el expediente el interesado podía concluir que esa particularidad había sido convenientemente evaluada por parte del "*Órgano ambiental*".

5º.- Por ese motivo, considera que su representado tiene derecho a ser indemnizado en los perjuicios que le ocasionó la Administración autonómica como consecuencia de su funcionamiento normal o anormal.

DECIMOSÉPTIMO.- Con fecha 15 de septiembre de 2017 se formula propuesta de resolución desestimatoria por no haber quedado acreditada la concurrencia de los requisitos contemplados en la LPAC, y concretamente la existencia de un daño real y efectivo que deba ser objeto de resarcimiento.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados los preceptivos extracto de secretaría e índice de documentos, se remite el expediente en solicitud de Dictamen, mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el 25 de septiembre de 2017.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, dado que versa sobre una propuesta de resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por la Administración regional, de conformidad con lo establecido en el artículo 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en relación con el 12 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial (RRP).

SEGUNDA.- Régimen jurídico aplicable, legitimación, plazo de ejercicio de la acción de resarcimiento y procedimiento seguido.

I. En cuanto al régimen jurídico que resulta de aplicación a este procedimiento, conviene recordar que la LPAC ha sido derogada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) y que este nuevo Cuerpo legal y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), configuran una nueva regulación de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Sin embargo, la Disposición transitoria tercera, apartado a), de la LPACAP dispone que no resulta de aplicación a los procedimientos iniciados antes de su entrada en vigor, sino que se regirán por la normativa anterior. De conformidad con ello, el régimen legal que resulta aplicable en este caso es el que se contenía en la LPAC.

II. La reclamación se ha presentado por persona legitimada para ello, el Club de Motociclismo --, que es la persona jurídica que sufrió el daño patrimonial por el que reclama.

No obstante, la instrucción del procedimiento ha permitido constatar que x no era Presidente de esa entidad deportiva ni, por tanto, su representante legal cuando formuló la reclamación de responsabilidad patrimonial en su nombre.

Ya se advirtió en nuestro anterior Dictamen que ni el Sr.x acreditó el hecho de que fuera Presidente ni el órgano instructor le requirió para que lo hiciera, por lo que se apreciaba un claro defecto de representación pues no resulta necesario recordar que se requiere acreditar la representación para "*formular solicitudes*" -en este caso, de indemnización- en nombre de otro (art. 5.3 LPAC).

A pesar de ello, cabe considerar que esa deficiencia quedó subsanada de manera tácita -como acertadamente se expone en la propuesta de resolución- cuando el Sr. y, Presidente del Club desde 2015, explicó esa circunstancia en su escrito de 29 de marzo de 2017 (Antecedente decimocuarto de este Dictamen y folio 326 del expediente administrativo) y no puso reparo alguno a lo realizado en nombre de esa entidad por el Sr. x . De hecho, este último fue la persona que, en nombre del club de motociclismo reclamante, formuló alegaciones con ocasión del trámite de audiencia (Antecedente decimosexto), por lo que es evidente que cuenta para ello con el consentimiento y el beneplácito de su representante legal, que es el Presidente.

La legitimación pasiva corresponde a la Consejería consultante en tanto que es titular del servicio público de autorización a cuyo funcionamiento se imputa el daño.

III. La acción se ejercitó poco tiempo después de que se produjera el evento lesivo y, en consecuencia, dentro del plazo anual que para la prescripción del derecho a reclamar establecen los artículos 142.5 LPAC y 4.2 RRP.

IV. El examen conjunto de la documentación remitida permite afirmar que se han cumplido los trámites legales y reglamentarios que integran esta clase de procedimientos sin que resulte necesario realizar ninguna observación distinta de las que ya se pusieron de manifiesto en nuestro anterior Dictamen núm. 35/2017.

TERCERA.- Sobre el fondo del asunto.

I. El ordenamiento jurídico español contempla un sistema de responsabilidad patrimonial por los daños que se causen como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, que encuentra su fundamento en los artículos 9.3 y 106.2 de la Constitución y en los artículos 139 LPAC y siguientes cuando establece que los particulares tienen derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de 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 normal o anormal de los servicios públicos.

Por lo tanto, de conformidad con lo que se establece en ese bloque normativo, en la constante jurisprudencia que lo interpreta y en la doctrina del Consejo de Estado y de este Consejo Jurídico, son requisitos que deben concurrir para afirmar la responsabilidad extracontractual de las Administraciones Públicas los siguientes:

1º. Que se produzca en los bienes y derechos de los particulares una lesión antijurídica, es decir, un perjuicio que no tengan el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley.

2º. Que el daño alegado sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.

3º. Que sea imputable a una Administración pública por el ejercicio de su actividad, ya se produzca como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y provenga tanto de un hecho como de un acto jurídico.

4º. Que exista una relación de causalidad entre el hecho o acto y el daño que se alega, de modo que no concurra causa de fuerza mayor, y se reclame en el plazo de un año.

II. Como se ha puesto de manifiesto con anterioridad, el representante del Club reclamante expone en su escrito inicial que solicitó y obtuvo una autorización para celebrar una prueba deportiva de motociclismo en Lorca cuyo

trazado discurría, en parte, por terrenos incluidos en el dominio público hidráulico. Explica que la competición fue autorizada por la Dirección General de Administración Local y Relaciones Institucionales de la Consejería de Presidencia, que entiende que es el órgano que goza de competencia exclusiva para ello, pero que durante la tramitación del procedimiento no se recabó el oportuno *informe* de la Confederación Hidrográfica del Segura ni se le indicó que ese informe debía tramitarlo por su cuenta, de manera independiente de la solicitud de autorización de la prueba deportiva que había presentado.

El representante también manifiesta que antes del comienzo de la competición se personó en el punto de salida una patrulla del SEPRONA de la Guardia Civil -extremo que ha resultado debidamente acreditado según se expone en el Antecedente decimotercero- y que solicitó comprobar los documentos por los que se autorizaba la celebración de la competición. Después de analizarlos, los agentes advirtieron que no contaban con el *informe* preceptivo del citado Organismo de cuenca -en realidad, en el informe la Guardia Civil se habla claramente de *autorización*-, que procederían a levantar un acta para dar cuenta de ello y que la Confederación Hidrográfica incoaría un procedimiento sancionador en el supuesto de que se celebrara la prueba.

Por último, añade que, ante esa circunstancia, la Dirección de carrera se vio obligada a cancelar su celebración para evitar la incoación de ese procedimiento y que ello ha causado al club deportivo en cuyo nombre actúa un perjuicio económico 9.266,4 euros, del que debe ser resarcido.

Pues bien, la simple lectura de la reclamación y del escrito de alegaciones presentados (Antecedentes primero y decimosexto) por el representante del Club interesado ya evidencia el error de juicio, de hecho y Derecho, en el que ha incurrido y la carencia manifiesta de fundamento de la reclamación de responsabilidad patrimonial que ha formulado.

Para explicar esa circunstancia se debe partir de la advertencia inicial de que el reclamante confunde lo que sea un informe administrativo -por muy preceptivo que pueda ser- con lo que es una autorización administrativa, hasta el punto de que utiliza indistintamente esos términos como si fuesen sinónimos y de que también identifica erróneamente los efectos que su emisión y su concesión respectivas producen en el plano de los hechos y de las relaciones jurídicas.

Con el propósito de ilustrar esta cuestión hay que hacer una breve alusión a dos regímenes jurídicos diferenciados que servirán para argumentar lo que se ha apuntado. Uno de ellos es el que trata sobre la autorización para la utilización de los cauces de los ríos, o como se dice en el texto refundido de la Ley de Aguas al que seguidamente se alude, de las corrientes naturales, ya sean continuas o discontinuas. El otro tiene que ver con la autorización para la celebración de pruebas deportivas que conlleven el uso de vías públicas sujetas a la legislación sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial.

El primero de esos regímenes es el que se contiene en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas (TRLAg) y en el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos preliminar I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas (RDPH).

El segundo, es el que se recogía en el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (LTSV) -vigente en el

momento en el que se produjeron los hechos que aquí se tratan- y en el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación para la aplicación y desarrollo del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo (RGC).

De conformidad con lo que en ellos se dispone, la utilización o el aprovechamiento por los particulares de los cauces o de los bienes situados en ellos requiere la previa autorización administrativa (arts. 77.1 TRLAg y 72.1 RDPH). Hasta tal punto es así, que el artículo 116.3,e) TRLAg califica como infracción administrativa la invasión y la ocupación de los cauces que se realice sin la correspondiente autorización.

De acuerdo con ello, el artículo 315 RDPH determina en sus apartados d) y g), respectivamente, que constituyen infracciones administrativas leves tanto las referidas invasiones y ocupaciones de los cauces no autorizadas, cuando no se derivaran daños para el dominio hidráulico o cuando su valoración no superara los 3.000 euros, como el cruce de canales o cauces, en sitio no autorizado, por personas, ganado o vehículos.

En relación con esto, el artículo 316 RDPH atribuye la condición de infracción administrativa menos grave a esas invasiones o a esas ocupaciones de los cauces cuando ocasionaran daños para el dominio público cuya valoración estuviera comprendida entre 3.000,01 y 15.000 euros. Por último, el siguiente artículo 317 RDPH considera infracciones graves o muy graves esos actos cuando los daños referidos superen los 15.000,01 y los 150.000 euros, respectivamente.

De otra parte, hay que recordar que el artículo 20.5 LTSV prohibía entablar competiciones de velocidad en las vías públicas o de uso público, salvo que, con carácter excepcional, se hubieran acotado para ello por la autoridad competente. De hecho, calificaba como infracción muy grave participar en ese tipo de competiciones y de carreras de vehículos no autorizadas [art. 65.5,g)] y sancionaba al infractor con la pérdida de 6 puntos del carnet (*"ANEXO II. Infracciones que llevan aparejada la pérdida de puntos"*, punto 4).

En relación con la competencia para autorizar esas competiciones, el artículo 5,m) LTSV atribuía al Ministerio del Interior *"La autorización de pruebas deportivas que hayan de celebrarse utilizando en todo o parte del recorrido carreteras estatales, previo informe de las Administraciones titulares de las vías públicas afectadas, e informar, con carácter vinculante, las que se vayan a conceder por otros órganos autonómicos o municipales, cuando hayan de circular por vías públicas o de uso público en que la Administración General del Estado tiene atribuida la vigilancia y regulación del tráfico"*. La misma competencia se atribuía a los Municipios para autorizar las pruebas deportivas que discurriesen íntegra y exclusivamente por el casco urbano, exceptuadas las travesías [art. 7,d) LTSV].

En ese sentido, el artículo 55 RGC, titulado *"Pruebas deportivas, marchas ciclistas y otros eventos"* dispone en su apartado 1 que *"La celebración de pruebas deportivas cuyo objeto sea competir en espacio o tiempo por las vías o terrenos objeto de la legislación sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, así como la realización de marchas ciclistas u otros eventos, requerirá autorización previa que será expedida conforme a las normas indicadas en el anexo II de este Reglamento, las cuales regularán dichas actividades"*.

Precisamente, en dicho Anexo II, que comprende a su vez 33 artículos, se dispone que tiene por objeto establecer una regulación de la utilización de la vía para la realización de pruebas deportivas competitivas organizadas

(art.1).

Además, atribuye a la Comunidad Autónoma correspondiente la competencia para expedir la autorización para celebrar una prueba deportiva cuando se desarrolle íntegramente por vías situadas dentro de su ámbito territorial [art.2.1,b)]. Por lo que se refiere a la tramitación del procedimiento, exige que se solicite informe al titular de la vía acerca de la viabilidad de la prueba y al organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico cuando la competencia para autorizar las pruebas esté atribuida a una Comunidad Autónoma. De manera significativa, el RGC confiere carácter vinculante a esos dos informes cuando se opongan a la realización de la prueba deportiva o la condicionen al cumplimiento de determinadas prescripciones técnicas [art. 2.2,c)].

Por último, el artículo 3 previene que la actividad de las pruebas deportivas se regirá por las normas establecidas en esa normativa especial de tráfico, por los reglamentos deportivos y demás normas que resulten de aplicación, en este caso por tanto, por la sectorial en materia de aprovechamientos de cauces.

De lo que se ha expuesto hasta ahora se deduce con claridad que las normas que podían resultar de aplicación a la citada competición motociclista, cuyo recorrido previsto discurría tanto por vías sujetas a la legislación de tráfico como por el interior del cauce seco del río Guadalentín, que no es ninguna vía pública sino un terreno que forma parte del dominio público hidráulico, reclamaban la solicitud, de manera independiente, de dos tipos de autorizaciones distintas.

Una, que es la que efectivamente se solicitó y obtuvo, ante la Dirección General de Administración Local y Relaciones institucionales de la Consejería de Presidencia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, pues era el centro directivo competente para el desempeño de las funciones que correspondían al referido Departamento en materia de espectáculos públicos y, en concreto, para autorizar ese tipo de competiciones en las que se transita por vías públicas.

La otra, que también debió haberse solicitado aunque no se hizo, ante la Confederación Hidrográfica del Segura, pues ya se ha dicho que requiere ese tipo de permiso el aprovechamiento del cauce de los ríos. Como tuvo ocasión de explicar el Comisario de Aguas en su informe (Antecedente decimoquinto de este Dictamen), la celebración de eventos deportivos en general requiere la autorización de ese Organismo cuando el recorrido de la prueba discurra por un cauce o cuando se pretenda el cruce puntual del cauce por lugares que no dispongan de camino o carretera identificados catastralmente para su cruce. Y también se precisa en ese informe que el recorrido previsto transitaba por el interior del cauce del río Guadalentín en el tramo comprendido entre el embalse de Puentes y la ciudad de Lorca.

Por tanto, resulta evidente que los daños que alega el Club interesado sólo se causaron debido a la falta de acción en ese sentido de sus responsables (por ignorancia, por descuido o por negligencia) y que no cabe entender que revistan el carácter de antijurídicos, por lo que no tenga la obligación jurídica de soportarlos.

Tampoco cabe entender, de ningún modo, que se produjera un funcionamiento anormal del servicio público de autorización de estas pruebas deportivas ni que se pueda establecer una relación de causalidad adecuada entre él y los daños mencionados, que es presupuesto ineludible para que se pueda estimar una acción de resarcimiento patrimonial.

III. En apoyo de la interpretación de este Consejo cabe hacer todavía tres últimas consideraciones. Y es que hay que volver a insistir, en primer lugar, en el hecho de que el representante de la entidad interesada parece confundir los conceptos *informe* y *autorización* y utiliza indistintamente esos términos como si fuesen sinónimos. Por ello, unas veces da a entender que se debería haber solicitado el *informe* preceptivo de la Confederación Hidrográfica del Segura y otras que se debería haber recabado de ese Organismo la *autorización* sectorial correspondiente. Lo cierto es que no se acierta a saber si el representante ignora de veras la diferencia que existe entre ambos o si es que introduce deliberadamente esa confusión en el debate para tratar de sostener lo que no se puede pretender.

De manera muy simple, se puede definir la autorización (demanial) como el acto mediante el que la Administración habilita a un sujeto para que pueda llevar a cabo determinados aprovechamientos del dominio público (hidráulico). Por lo tanto, es la persona particular que actúa en interés propio (y no ninguna Administración pública en su nombre) la que debe solicitarla, pues también es a ella a la que se le impone la adopción de un determinado comportamiento como contrapartida a la concesión de ese permiso.

De otro lado, se puede definir el informe como el acto jurídico de la Administración pública que consiste en una declaración de juicio emitida por un órgano distinto de aquél a quien corresponde iniciar, instruir o resolver el procedimiento, y que sirve para aportar nuevos datos al expediente o comprobar los que ya existen en él.

Por lo tanto, las diferencias entre una y otro son fáciles de apreciar y pueden concretarse brevemente en las siguientes:

a) Los dos tienen diverso contenido, pues mientras que el informe constituye una manifestación de juicio o de opinión, la autorización constituye siempre una declaración de voluntad.

b) Persiguen finalidades distintas, ya que con el informe se pretende aportar nuevos datos al procedimiento o comprobar los que ya existen y la autorización produce la remoción de un obstáculo que se opone al ejercicio de un derecho o facultad, de forma que si no se solicita o si se deniega su concesión no existe habilitación para realizar el aprovechamiento.

No resulta extraño que las normas reguladoras de un procedimiento impongan la exigencia de que se recaben determinados informes de manera preceptiva y que aún les atribuya el carácter de vinculante. Por ejemplo, el artículo 79.4 TRLAg dispone que en el caso de concesiones y autorizaciones en materia de regadíos u otros usos agrarios, será preceptivo un informe de la correspondiente Comunidad Autónoma y del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en relación con las materias propias de su competencia.

También se ha apuntado que el artículo 2.2 del Anexo II del RGC impone en sus apartados a) y b) que se solicite informe, tan sólo, al organismo titular de la vía y a la Jefatura Provincial de Tráfico. Y no puede ser de otro modo porque en la ese reglamento sólo se contempla la posible autorización de pruebas deportivas que transcurran por vías sujetas a la legislación de tráfico y no, como en este caso, por terrenos demaniales para cuya habilitación se requiere, no el informe, sino la autorización del Organismo de cuenca a la persona que pretenda realizar ese aprovechamiento sobre el cauce seco de un río.

Otra cosa distinta es que en este caso, por razones ambientales y con sujeción a normativa autonómica, también se solicitara el informe de la Dirección General de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma. Pero hay que destacar que el representante de la entidad interesada es perfectamente conocedor de que ese informe -que no autorización- sólo se había demandado a ese mero efecto. De hecho, así lo reconoce en su propia reclamación (Antecedente primero de este Dictamen y folio 164 del expediente) cuando transcribe el contenido de ese informe (folio 137 del expediente) en el que se considera que *"la realización de la actividad es viable a los solos efectos ambientales, sin perjuicio de la obtención de autorización por el órgano competente"*, que era la Confederación.

De todo lo que se ha expuesto se infiere, además, que no es la Administración regional la única competente, con carácter exclusivo, para autorizar este tipo de pruebas deportivas como sostiene el Club reclamante.

Por lo tanto, no actuó mal la Administración regional ni cuando solicitó el informe de la Confederación Hidrográfica del Segura, porque no lo exige el RGC ya que no es titular de ninguna vía, ni cuando -como pretende el reclamante que debía haber hecho- tampoco recabó la autorización para utilización del cauce de un río en su nombre, porque no podía hacerlo, ya que la solicitud de ese permiso constituye un acto personal que sólo podía ser promovido por el sujeto interesado y no por la Administración en su nombre.

En segundo lugar, sostiene reiteradamente la entidad deportiva que este tipo de autorizaciones se rigen por el sistema de procedimiento administrativo comúnmente denominado *"ventanilla única"*, en cuya virtud el interesado debe presentar su solicitud con la documentación adecuada y el órgano sustantivo es el responsable de verificar que la documentación presentada es la adecuada, de recabar los informes sectoriales necesarios o de informar al interesado de que debe aportarlos y, finalmente, de resolver y de notificar la resolución al administrado.

Sin necesidad de entrar en mayores consideraciones acerca de lo que consista en realidad ese sistema de registro y de suministro de información administrativa a los ciudadanos, al que se refiere como *"ventanilla única"* (previsto en el Real Decreto 209/2003, de 21 de febrero, por el que se regulan los registros y las notificaciones telemáticas, así como la utilización de medios telemáticos para la sustitución de la aportación de certificados por los ciudadanos y en el Decreto n.º 236/2010, de 3 de septiembre, de Atención al Ciudadano en la Administración Pública de la Región de Murcia), lo cierto es que esos trámites a los que se refiere son los que se siguieron precisamente en esta ocasión, por lo que no cabe entender que se produjera irregularidad alguna.

Lo que sucede, como se viene insistiendo reiteradamente, es que no se puede confundir *informe* sectorial -que fueron los que se recabaron con sujeción al Anexo II del RGC- con autorización administrativa, que debía solicitar el Club interesado.

Y ya, finalmente, sólo resta por analizar la posible circunstancia de que por parte de la Dirección General de Administración Local y Relaciones Institucionales se hubiera facilitado al representante de la entidad organizadora de la prueba una información incorrecta o equívoca, denotativa de un funcionamiento anómalo del servicio público regional, que le hubiera inducido a hacerse una falsa representación de los hechos, y del Derecho aplicable, y a cometer el error de no solicitar la autorización necesaria a la Confederación Hidrográfica del Segura con el objeto de que la prueba pudiera discurrir por terrenos comprendidos en el dominio público hidráulico.

El análisis del expediente administrativo permite entender que ello no fue así y, de hecho, no existe ningún documento de cuyo contenido se pueda inferir esa circunstancia. De manera contraria, existen numerosas

comunicaciones recogidas en el expediente entre el representante del Club y los funcionarios públicos encargados de la tramitación del procedimiento, muchas de ellas por correo electrónico, que demuestran que se le estaba facilitando toda la información necesaria para el ejercicio de su derecho y para el cumplimiento de sus obligaciones y que en ningún momento la que se le proporcionó era errónea o podía inducirle a equívoco. A mayor abundamiento, no consta que por la entidad deportiva se planteara si debía solicitar otra autorización, ante qué Administración o por qué motivo.

Además, en la resolución por la que se autoriza la competición (folio 159 del expediente administrativo) se dice literalmente que *"Queda excluido de esta autorización el trayecto que pudiera discurrir por fincas y montes privados, así como los trayectos no incluidos en los informes emitidos por los organismos competentes citados en el Fundamento de Derecho 4º"* (esto es, Jefatura Provincial de Tráfico, Dirección General de Carreteras, Dirección General de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma y Ayuntamiento de Lorca). Y no resulta necesario insistir en el hecho de que el informe de la Dirección General de Medio Ambiente se recabó y se emitió a los solos efectos ambientales, con sujeción a otro tipo de normativa autonómica, porque es sabido que no le corresponde conceder ninguna autorización de aprovechamiento del demanio público hidráulico.

Se queja el reclamante de que esa resolución se le notificó muy poco tiempo antes de que comenzara la prueba, cuando ya no resultaba posible promover ninguna actuación ante el Organismo de cuenca citado. Sin embargo, olvida que se le comunicó en su momento que debía solventar varias deficiencias que presentaba su solicitud y que ello sólo terminó de hacerlo en la tarde del 8 de abril, por correo electrónico, y menos de cuarenta y ocho horas antes de que la Administración pudiera aprobar el acto administrativo autorizador (folio 11 y siguientes del expediente administrativo). Luego sólo a él son atribuibles los perjuicios que pudiera provocar la cumplimentación tan extremadamente tardía de ese requerimiento de subsanación.

En esa resolución también se advierte que la autorización se expide sin perjuicio de terceros y que *"no exime de la obligación de obtener las demás licencias o permisos que sean preceptivos de conformidad con la legislación vigente"*. Resulta difícil de creer que el responsable de una entidad que promueve una práctica deportiva (todoterreno) que se desarrolla con plena habitualidad en ese tipo de espacios naturales, fuera de las vías públicas sujetas a la legislación de tráfico, no sepa que debe pedir las dos autorizaciones que se han mencionado.

En consecuencia, todo lo que se ha expuesto induce a este Órgano consultivo a considerar que no se está en presencia de un acto antijurídico que deba ser objeto de resarcimiento y que tampoco existe una relación de causalidad adecuada y suficiente entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público regional, por lo que procede la desestimación de plano de la reclamación formulada.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución desestimatoria por no concurrir relación de causalidad alguna entre el funcionamiento del servicio público regional y el daño que se alega, cuya antijuridicidad tampoco ha sido debidamente acreditada.

No obstante, V.E. resolverá.

