

Dictamen nº: **317/16**
Consulta: **Consejero de Presidencia, Justicia y Portavocía
del Gobierno**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **14.07.16**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 14 de julio de 2016, sobre la consulta formulada por el consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno al amparo del artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido en nombre de la asociación deportiva ASTROMAD sobre indemnización de los daños y perjuicios ocasionados por la denegación de la autorización para celebrar una prueba deportiva.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 15 de julio de 2015 cursó entrada en el registro de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, reclamación de responsabilidad patrimonial relacionada con la celebración del TRIATLÓN ASTROMAD.

Explicaba su presidente que, desde su constitución, la asociación reclamante se había dedicado a organizar la celebración anual de la prueba, en todos los casos con la previa autorización y respaldo de la Administración autonómica, siendo así que la de 2015 iba a ser la sexta edición. A tal efecto, el presidente de la Asociación habría

formulado la correspondiente petición ante el Área de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Madrid y, ante el retraso de diez días hábiles en emitir una respuesta, presentado un nuevo escrito en el que manifestaba estimar concedida de un modo presunto la autorización de conformidad con la normativa aplicable.

Sigue relatando la reclamación que, el día anterior al inicio de las pruebas, que se pretendían desarrollar los días 20 y 21 de junio, la propia Asociación se habría dirigido a la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil de Valdemoro para explicarle las gestiones hasta el momento efectuadas y pedirle montara el dispositivo necesario para facilitar el desarrollo de la prueba. En ese mismo día, habría recibido una primera llamada de la Subdirección General de Deportes comunicándoles que se iba a autorizar la prueba y, sin embargo, horas después les volvieron a llamar para indicarles que habían surgido problemas y no se iba a dictar resolución. Ante ello, habrían acudido al Juzgado de guardia para solicitar la adopción de medidas cautelares relacionadas con el montaje del dispositivo de seguridad vial que facilitara el desarrollo del evento, produciéndose una llamada desde el propio Juzgado a la Guardia Civil, que habría referido tener constancia de una resolución dictada en el mismo día en sentido denegatorio de la autorización. Sin embargo, la entidad reclamante significaba que, hasta la fecha, no le había sido notificada dicha resolución administrativa.

Añade la reclamación que, tras enviar hasta tres correos electrónicos a la Delegación del Gobierno, los socios de la entidad decidieron por unanimidad suspender la prueba deportiva ante los problemas de orden público que podría haber implicado celebrarla sin contar con la asistencia de la Benemérita; esta decisión, según se afirmaba, había producido un grave perjuicio a la Asociación, a su marca y a los participantes, algunos de los cuales habían viajado desde diversos puntos del planeta.

Por todo ello, solicitaba ser indemnizada en las cantidades y conceptos siguientes:

A) 37.563,12 € por los gastos de organización del evento: alquiler de vehículos (338,87 €), material de avituallamiento (1.545,94 €), trofeos y equipaciones de la prueba (600 medallas, 120 trofeos, 250 equipaciones, 21.538 €), 650 camisetas y bolsas promocionales (3.327,86 €), dorsales (650,86 €), gorros de silicona: 635,25 €, carteles (723,58 €), 4.500 botellas de agua (992,62 €), fondo de pódium, arco y cinta de meta (475 €), material de oficina (146,12 €), material de ferretería (244,72 €), mantenimiento de la web (600,00 €), mantenimiento de redes sociales video publicitario (1.250 €), gastos de Notaría (94,30 €), plataforma de inscripción (pendiente de facturación, 2.000 €) y gastos de personal (pendiente facturación, 3.000 €). (PARTE DE ESTE MATERIAL, PUEDE SER UTILIZADO EN POSTERIORES EDICIONES O EN OTRAS PRUEBAS).

B) 560.000 € en concepto de lucro cesante por descrédito e inactividad de la Asociación calculado en función de la evolución de las anteriores ediciones.

C) 500.000 € por el daño nacional e internacional a la marca registrada “ASTROMAD”.

El total reclamado ascendía así a la cantidad de 1.097.563,12 euros.

Asimismo, advertían de la irrogación de un daño psicológico al Presidente de la Asociación, a cuantificar en su momento, y de posibles demandas contra la Asociación por los atletas damnificados, que se irían haciendo constar al conocerlas.

La Asociación deportiva adjuntaba a su reclamación, aparte de ciertos documentos relacionados con la vida social, copias de los escritos presentados en vía administrativa y judicial a los que aludía la reclamación, justificantes de gastos, certificado relativo a las personas inscritas en ediciones precedentes, acta notarial de presencia con anexo de mensajes dirigidos a la página de *facebook* de la Asociación por atletas interesados en la prueba y un certificado médico relativo al cuadro de ansiedad que sufrió su presidente.

SEGUNDO.- En relación con el contenido de la reclamación, la consulta del expediente administrativo del procedimiento de responsabilidad patrimonial, así como del correspondiente a la autorización de la prueba, ha puesto de manifiesto los siguientes hechos:

La asociación deportiva “TAYARA SPORT”, constituida el 25 de mayo de 2009 para el fomento del deporte a través de la organización de eventos deportivos, figura inscrita en el Registro de Asociaciones de la Comunidad de Madrid (Sección Primera, nº 30.508) por Resolución del consejero de Presidencia, Justicia e Interior de 1 de julio de 2009.

En Asamblea General de 10 de enero de 2012, se acordó cambiar su denominación a “ASOCIACIÓN DEPORTIVA ASTROMAD”. Dicha modificación fue inscrita en el registro ya indicado por Resolución de la directora general de Seguridad e Interior de 7 de marzo de 2012.

El 15 de abril de 2015, previo pago de la tasa correspondiente, el presidente de la Asociación, actuando en su nombre, solicitó permiso para celebrar el certamen denominado “VI TRIATLÓN MEDIA DISTANCIA Y OLÍMPICO ASTROMAD”, que se pretendía discurriera por los términos municipales de San Martín de Valdeiglesias y Pelayos de la Presa los días 20 y 21 de junio de ese mismo año.

A la solicitud se le adjuntaban diversos documentos: justificante de pago bancario en esa misma fecha de la tasa para la autorización de prueba deportiva por importe de 108,18 €; certificado de la presidenta de la Federación Madrileña de Triatlón, de 13 de abril de 2015, en el sentido de haberse solicitado y estar registrada oficialmente la prueba en el Calendario 2015 de dicha federación; hoja de descripción de las características del certamen firmada por el presidente de la Asociación con fecha 4 de marzo de 2015 como director de la prueba ASTROMAD 2015; fotocopia del DNI y del permiso de conducir de dicho presidente y de otra persona y declaración jurada de ambos en el sentido de conocer el reglamento de la competición que se preveía celebrar; plano del recorrido en bicicleta con mención de su altitud; rutómetro; póliza de responsabilidad civil frente a terceros y contrato de seguro de la asociación deportiva reclamante en relación con la organización de la prueba deportiva, y certificado de la presidenta de la Federación Madrileña de Triatlón, de 13 de abril de 2015, del que se deduce la cobertura de los participantes en la prueba por un seguro de accidentes.

Mediante correo electrónico de 20 de abril, el Área de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas recordó al presidente de la asociación reclamante y promotor de la prueba, conforme a lo anticipado previamente de forma personal, la necesidad de remitirles por esa misma vía la documentación que ya se había presentado por registro administrativo.

En respuesta a dicha petición, con fecha 24 de abril se remitió la documentación escaneada por correo electrónico, quedando en enviar *en breve* el rutómetro y los circuitos.

Con fecha 27 de abril, se informa al presidente de la asociación que, además de los planos y el rutómetro, falta enviar escaneados los carnés. En dicho correo, se le recuerda que “*sin ello no podemos iniciar*

la tramitación del expediente para autorizar la prueba” y se le advierte que “*vamos bien de tiempo, pero conviene no dejarlo mucho más*”.

En esa misma fecha, el jefe del Área de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas suscribe y da salida de la solicitud de autorización y la documentación anexa a la Secretaría General de los Ayuntamientos de San Martín de Valdeiglesias y de Pelayos de la Presa, según se expresa, al objeto de que por parte de las respectivas corporaciones “*se emita informe sobre la conveniencia de acceder a lo solicitado, en relación con el apartado 2.a) del Reglamento General de Circulación*”. En el oficio se hace saber a los destinatarios del mismo que “*dado el plazo perentorio de resolución del expediente, si en el plazo de diez días no se recibe informe, se reputará dicho informe como favorable*”. Consta la presentación de ambas peticiones ante cada uno de los Ayuntamientos en ese mismo día a través del Sistema de Interconexión de Registros de la Oficina de Registro Virtual de las Entidades Locales.

En la misma fecha del 27 de abril, se remiten vía fax a la Dirección General de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, a la Demarcación de Carreteras del Estado en Madrid, a la Dirección General de Carreteras de la Comunidad de Madrid y a la Jefatura Provincial de Tráfico, sendos oficios del jefe del Área de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas al objeto de que cada uno de ellos “*emita informe sobre la conveniencia de acceder a lo solicitado, en relación con el apartado 2.a) del Reglamento General de Circulación*”.

Se advertía que el plano del recorrido sería remitido por correo electrónico con el objeto de favorecer su visión más clara y, en su caso, la remisión a otros organismos, y dejaba constancia de dos teléfonos del Área para el caso de existir alguna duda o no recibirse con normalidad el plano.

En los cuatro oficios se hacía constar que “*dado el plazo perentorio de resolución del expediente, si en el plazo de diez días no se recibe informe, se reputará dicho informe como favorable*”.

Mediante informe al que se dio salida por parte de su remitente el 4 de mayo, el director general de Carreteras del Estado informó favorablemente la realización de la prueba en cuanto a su paso por la N-403, única de su competencia de aquellas por las que debía de transcurrir el certamen, fijando una serie de condiciones de protección de la vía.

Ya con fecha 21 de mayo de 2015, el presidente de la asociación organizadora del evento, “*de acuerdo con la conversación telefónica mantenida*”, remitía por correo electrónico al Área de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, “*rutómetro y planos del nuevo circuito del triatlón de media distancia*”, haciendo constar que “*el motivo de la variación es porque una carretera la M-541 no se encuentra en buen estado de conservación y resulta peligrosa para los corredores*”. Se adjuntaban como documentos anexos al correo electrónico, el rutómetro definitivo y el plano del nuevo circuito, que se decía era de 18 kilómetros al que se darían cuatro vueltas.

En esa misma fecha, el jefe del Área de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas suscribió sendos oficios dirigidos a la Jefatura Provincial de Tráfico, a la Dirección General de Carreteras de la Comunidad de Madrid, a la Dirección General de Medio Ambiente, a la Demarcación de Carreteras del Estado en Madrid, y a la Secretaría General de los Ayuntamientos de San Martín de Valdeiglesias y de Pelayos de la Sierra, por los que se les remitía el nuevo rutómetro de la prueba que había de celebrarse los días 20 y 21 de junio. Consta la remisión vía fax de los cuatro primeros oficios a primera hora de la mañana del día 21, y la recepción por registro electrónico en los dos Ayuntamientos al día siguiente.

Mediante nuevo correo electrónico de 29 de mayo, el presidente de la Asociación organizadora y director de la prueba a celebrar, remitió por correo electrónico al contacto habitual en el Área su carné de conducir provisional, advirtiendo que en quince días *me darán el original*.

El 1 de junio, se recibió por fax en el Área, informe del director general de Carreteras de la Comunidad de Madrid, en el que se ponía de manifiesto la inexistencia de inconvenientes para la celebración de la prueba, sin perjuicio de que, con carácter previo a su celebración, se confirmara que no se estaban realizando obras que constituyeran un obstáculo a su celebración. Asimismo, se le informaba del número de la identidad y número de teléfono del vigilante de carreteras, con el que debía ponerse en contacto, y se recordaba que en cualquier caso la prueba se debía ajustar a las medidas especiales de regulación de tráfico que fijara la Jefatura Provincial.

Por parte del Área, se remitió el anterior informe al presidente de la Asociación, mediante correo electrónico, el 3 de junio.

El 5 de junio, el presidente de la Asociación remitía correo electrónico al Área en el que señalaba haber informado al vigilante de carreteras sobre las medidas que se iban a adoptar para mantener limpia la zona de influencia, y del estado en que la iban a dejar a su conclusión.

Mediante escrito del jefe provincial de Tráfico de fecha 9 de junio, notificado al día siguiente, la Jefatura Provincial de Tráfico remitió informes negativos del director del Centro de Gestión de Tráfico de la Subdirección General de Gestión de la Movilidad de fecha 8 de junio y del jefe del Subsector de Tráfico Madrid-Sur de fecha 9, por considerar que la alta concentración de circulación en las horas en las que se pretendía desarrollar la prueba, no permitía ninguna afección a la calzada.

Consta en el expediente administrativo correspondiente a la autorización de la prueba deportiva (al folio 103), que, “*de acuerdo con lo hablado*”, estos informes le fueron remitidos al presidente de la Asociación mediante correo electrónico de 10 de junio.

El 16 de junio, a las 6:40 horas, el presidente de la Asociación remitió por correo electrónico planos de los itinerarios del triatlón, en los que, según se decía, se incluían alternativas al tráfico rodado que implicaban que la incidencia de su celebración fuera mucho menor habida cuenta de la franja horaria, el escaso tiempo de ocupación de la vía pública y las alternativas del tráfico. En dicho correo, solicitaba del Área el traslado de esta nueva ruta al subsector correspondiente de la Agrupación de Tráfico de Madrid y al Centro de Gestión de la Jefatura Provincial de Tráfico.

Consta al folio 110 del expediente administrativo de la autorización de la prueba, que esta propuesta le fue reenviada a la Jefatura Provincial de Tráfico de Madrid a las 9:14 horas de ese mismo día 16 de junio.

El 17 de junio, se recibió en el Área informe de la misma fecha del subdirector general de Conservación del Medio Natural, en el que, si bien se significaba que el recorrido de la prueba afectaba a la ZEPA “Encinares de los ríos Alberche y Cofio” y al LIC “Cuencas de los ríos Alberche y Cofio”, se consideraba que, dado el lugar en el que se preveía su celebración, el impacto potencial sobre los recursos naturales sería reducido siempre y cuando no afecten al período de reproducción de la fauna protegida o a lugares críticos para la conservación de la flora y la fauna protegidas.

No obstante, se hacían constar una serie de condiciones que habían de cumplirse para el desarrollo de la prueba en el año 2015, señaladas por el Área de Conservación de la Flora y la Fauna, tales

como transitar sólo por carreteras y caminos evitando zonas húmedas o encharcadas, no usar música o megafonía fuera del casco urbano, situar los controles y puestos de avituallamiento en zonas urbanas o colindantes a éstas, procurar la concentración del público en casco urbano y sus alrededores y en cruces con las carreteras principales o no modificar la vegetación silvestre. En cualquier caso, la autorización quedaba subordinada a la posible comprobación de la variación de los puntos de nidificación o crianza de las especies catalogadas, y se recordaba la necesidad de cumplir con las exigencias de la Ley 2/19921, de la Comunidad de Madrid.

Asimismo, se advertía que, en años posteriores, para evitar afecciones negativas en los montes de utilidad pública, la prueba debía ser trasladada al período entre el 15 de septiembre y el 15 de febrero siempre que no interfiriera la actividad cinegética de los cotos y se procurase evitar el sur de la carretera M-501 en la que dichas fechas comprenden época de cría, y que convendría que el promotor acompañase en años posteriores una cartografía detallada en determinadas condiciones que se explicaban.

El informe precisaba que no incluía la prueba a nado por aguas del embalse de Picadas, que debería ser autorizada por la Confederación Hidrográfica del Tajo en cuanto titular del recurso hídrico y responsable de su calidad.

Por oficio de ese mismo día 17 de junio, comunicado por la Jefatura Provincial de Tráfico el día 18, se remitió escrito del jefe provincial de Tráfico al que se adjuntaban informes desfavorables del jefe de Servicio de Planificación de la Dirección General de Tráfico de 8 de junio y del jefe del Subsector de Tráfico Madrid Sur de la Agrupación de Tráfico de Madrid de la Guardia Civil de fecha 16 de junio, el primero de ellos por la alta densidad de población durante los fines de semana de la M-501 y por el defectuoso estado de la M-541, y

el segundo por considerar inadecuadas las medidas alternativas (nuevos itinerarios) propuestas por el organizador, en particular desde el punto de vista del mal estado del firme en un tramo de enlace entre la N-403 y la M-541.

El 18 de junio, a las 9:14 horas, el presidente de la asociación deportiva registró un escrito ante la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, en el que manifestaba que, a la vista de lo dispuesto en el artículo 2.4 del Reglamento General de Circulación en relación con el artículo 43.3 de la Ley 30/1992, consideraba otorgada la licencia al haber transcurrido el plazo de diez días hábiles sin dictar resolución expresa sin perjuicio de la obligación del órgano competente de dictarla.

Al final de la comunicación hacía constar que iba a dar traslado de la presentación del escrito a la Jefatura Provincial de Tráfico y a la Agrupación de Tráfico Subsector Madrid-Sur. El escrito dirigido al capitán jefe del Subsector Madrid-Sur de la Agrupación de Tráfico de Madrid se presentó directamente ante dicho destacamento al día siguiente. Asimismo, el presidente de la Asociación convocante presentó escrito dirigido al Área de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas en el que, en síntesis, hacía constar que consideraba concedida la autorización para la celebración de la mencionada prueba deportiva.

En esa misma fecha del 18 de junio, la Dirección General de Seguridad e Interior dictó resolución por la que se denegaba la celebración de la prueba deportiva “VI TRIATLÓN MEDIA DISTANCIA Y OLÍMPICO ASTROMAD” en atención a los informes negativos del director del Centro de Gestión de Tráfico de la Subdirección General de Gestión de la Movilidad de fecha 8 de junio y del jefe del Subsector de Tráfico Madrid-Sur de fecha 9 de junio, y del jefe de Servicio de Planificación de 8 de junio y del jefe del Subsector de Tráfico Madrid

Sur de fecha 16 de junio a los que se ha hecho referencia con anterioridad.

Al día siguiente (19 de junio), el Área competente de la Comunidad de Madrid remitió por fax la resolución desfavorable a la Delegación del Gobierno en Madrid, a la Seguridad Vial de la Jefatura Provincial de Tráfico de Madrid y a la Demarcación de Carreteras del Estado en Madrid. Asimismo, mediante correo electrónico la puso en conocimiento del Área de Explotación de Carreteras de la Comunidad de Madrid. Igualmente, se realizó su notificación telemática a los dos Ayuntamientos afectados.

En particular, mediante correo electrónico enviado a las 13:29 horas de ese mismo día 19 de junio, se intentó la notificación de la resolución correspondiente al presidente de la Asociación organizadora de la prueba ASTROMAD y actual reclamante (así consta en la página 124 del expediente administrativo). Mediante correo de respuesta automática del servidor correspondiente, se generó la confirmación de haber realizado la entrega del correo a su destinatario a las 13:32.

En esa misma fecha, el organizador del evento presentó un escrito ante el Juzgado de 1^a Instancia e Instrucción nº 3 de Navalcarnero en funciones de guardia, en el que explicaba los pormenores relativos a la instancia presentada y al silencio positivo a su juicio producido y, dando cuenta de la petición realizada en esa misma fecha ante la Guardia Civil, solicitaba la adopción de las medidas cautelares necesarias para que la benemérita institución,

“... desarrolle el operativo de seguridad vial que precisa la prueba, con objeto de evitar riesgos o desórdenes públicos que podrían derivarse de la suspensión in extremis de la prueba deportiva mencionada, teniendo en cuenta que entre competidores y público asistente van a congregarse miles de personas, y no disponemos de documento que nos autorice expresamente”.

Asimismo, mediante correo electrónico comunicó a la Subdirección General de Política Interior alternativas para minimizar la incidencia en el tráfico rodado de la prueba, de lo que se da traslado en la misma fecha a la Jefatura Provincial de Tráfico de Madrid.

Entre el 21 y el 23 de junio, la entidad titular de la plataforma de inscripciones online que había instrumentado la inscripción de los participantes, procedió a devolver la cuota de inscripción de los atletas apuntados a la prueba.

En Asamblea General extraordinaria de la asociación reclamante de 23 de junio de 2015, se acordó emprender acciones de responsabilidad patrimonial por la suspensión de la prueba y, por unanimidad, no continuar celebrando el triatlón internacional ASTROMAD “*en atención al desprecio que asociación y marca han sufrido como consecuencia de la suspensión de la VI edición*”.

Al presidente de la asociación ha venido siendo tratado en una clínica privada por un trastorno ansioso-depresivo desde el 23 de junio hasta al menos el 10 de septiembre, siéndole pautado tratamiento farmacológico.

TERCERO.- A causa de la referida reclamación se ha instruido procedimiento de responsabilidad patrimonial de conformidad con lo dispuesto en el artículo 142 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP), y en el 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 (RPRP).

Constituyen aspectos a destacar de su tramitación, los siguientes:

Recibida la reclamación, por Acuerdo de la jefe de Área de Régimen Jurídico y Actuación Administrativa de 31 de agosto de 2015, se requirió a la Asociación reclamante a fin de que, entre otras cuestiones, presentara la documentación acreditativa de la devolución de las cuotas de inscripción a los participantes, justificara el vínculo de determinadas facturas presentadas con la reclamación con la realización de las pruebas o bien su efectivo pago, probara documentalmente las cantidades solicitadas a título de lucro cesante y daños a la marca Astromad, cuantificara el daño psicológico a su presidente y manifestase si había impugnado la denegación del permiso para realizar la prueba deportiva.

En atención al requerimiento de subsanación, el presidente de la Asociación adjuntó con fecha 17 de septiembre diversa documentación, razonando su vinculación con la prueba deportiva proyectada y explicando, según los casos, las circunstancias relativas a su pago efectivo o pendencia de su abono. Asimismo, aportaba un informe de un magister en administración de empresas deportivas en el que cuantificaba el lucro cesante a la asociación en 560.00 euros y el daño ocasionado a la marca ASTROMAD en 500.000 y manifestaba no ser cuantificable el perjuicio al estado de salud del presidente de la Asociación reclamante si bien aportaba reciente certificado médico sobre su situación actual. Ya en lo referido a las medidas que había adoptado frente a la resolución denegatoria de la autorización para celebrar la prueba, se remitía a lo referido en el escrito de reclamación en el sentido de no haberle sido notificada aún y al efecto positivo que a su juicio emanaba de su falta de otorgamiento en el plazo legal.

Por nuevo oficio de 21 de septiembre, se pidió al reclamante la concreción del número de inscripciones devueltas, del importe de la cuota de inscripción y del importe total devuelto a los atletas, y la aclaración sobre la indemnización concreta solicitada en concepto de compra de camisetas y mochilas. Dicho requerimiento fue atendido

con fecha 13 de octubre mediante la aportación de un cuadro descriptivo del número de inscripciones en la prueba (554), del importe abonado por cada atleta y de las cantidades que les habían sido devueltas a éstos (33.884,85 €). Asimismo se rectificó el error producido en la tasación del importe de las camisetas, que debía reducirse a 3.327,86 €.

Se ha solicitado informe del director general de Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid, que con fecha 29 de septiembre, dio cuenta de su falta de competencia para la autorización de la prueba,

“... No obstante lo cual, en los meses previos a su celebración, la suprimida Subdirección General de Deporte Federado y Promoción Deportiva de esta Dirección General de Juventud y Deporte se mantuvieron, tanto personal como telefónicamente conversaciones con la Asociación Deportiva [reclamante] y ello a pesar de que dicha asociación no es una entidad deportiva sometida al ámbito de aplicación de la Ley del Deporte y/o inscrita en el Registro de Entidades Deportivas de la Comunidad de Madrid, supuesto que constituiría el ámbito competencial personal al que se orienta esencialmente la actividad que desarrolla esta Dirección General.

Dichas conversaciones se desarrollaron en el marco de la colaboración que dicha asociación solicitó desde el punto de vista de material deportivo, el cual le fue facilitado (arco de meta ...), sin perjuicio, por un lado, de las facultades de la Federación Madrileña de Triatlón como titular de la competición Triatlón Media Distancia y Triatlón Olímpico Astromad dado que forma parte de su calendario deportivo oficial, y, por otro lado, de las autorizaciones bien municipales, bien autonómicas relativas a su recorrido, etc. que tuviera que obtener, al respecto de las cuales esta Dirección General carece absolutamente de competencia.

Por ello, una vez que esta Dirección General tuvo conocimiento de que la autorización para la celebración de la mencionada prueba le había sido denegada a la Asociación Deportiva Astromad por parte de la Dirección General de Seguridad e Interior, se puso en contacto con ésta para indicarle que no parecía adecuado el uso del material facilitado en el marco de una prueba deportiva que, de celebrarse, no contaría con los permisos legalmente establecidos, máxime cuando ese material contaba con los signos y distintivos propios de la Comunidad de Madrid.

No existe, por tanto, de acuerdo con todo lo anteriormente manifestado, documentación o trámite desde este órgano administrativo que pueda remitírsela, ni facilitársela mayor información que la que aquí se refleja, ya que los hechos objeto de la reclamación presentada no forman parte de expediente ni procedimiento administrativo alguno que se siguiera desde esta Administración deportiva”.

También se ha incorporado al procedimiento un informe sobre la reclamación suscrita por el jefe del Área de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Dirección General de Seguridad con fecha 4 de agosto de 2015.

Por acuerdo de 15 de octubre de 2015, la instructora confirió el trámite de audiencia a la asociación deportiva reclamante, que, previa comparecencia de su presidente para dar vista al expediente y solicitar copia de los dos informes incorporados al mismo y de la resolución denegatoria de la autorización de la prueba de triatlón, formuló las alegaciones que tuvo por oportunas mediante escrito de 6 de noviembre.

La Administración que recaba el dictamen ha formulado propuesta de resolución de 23 de noviembre de 2015, suscrita por la técnico de apoyo y la jefe de Área de Régimen Jurídico y Actuación

Administrativa con el visto bueno del subdirector general de Régimen Jurídico y Desarrollo Normativo de la Consejería solicitante del dictamen, en el sentido de desestimar la reclamación al no apreciarse el carácter antijurídico del daño sufrido por la Asociación reclamante y considerar que el interesado tenía el deber jurídico de soportarlo.

Esta Comisión Jurídica Asesora, mediante solicitud de fecha 1 de junio de 2016, solicitó conforme al artículo 19.1 del Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (ROFCJA), la ampliación de la documentación recibida inicialmente mediante la remisión del expediente administrativo relativo a la autorización de la prueba deportiva, que incluyera el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirvieron de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como la acreditación de su notificación, y, en particular, atendidas las singularidades del caso examinado, la constancia de las comunicaciones producidas entre el órgano competente para autorizar la prueba y sus organizadores con carácter previo al dictado de la resolución denegatoria de la celebración del evento atlético.

El subdirector general de Régimen Jurídico y Desarrollo Normativo de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno mediante oficio de 9 de junio de 2016 recibido en esta Comisión el día 13, procedió a remitir la documentación solicitada.

CUARTO.- El consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno formula mediante oficio de 1 de diciembre de 2015 que ha tenido entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora el 26 de abril, preceptiva consulta por trámite ordinario, correspondiendo su estudio por reparto de asuntos al letrado vocal D. Tomás Navalpotro Ballesteros que firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo

deliberado y aprobado por unanimidad en la sesión del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de 14 de julio de 2016.

El escrito solicitando el informe preceptivo fue acompañado de la documentación que, adecuadamente numerada y foliada, y una vez objeto de ampliación según lo solicitado por este órgano consultivo, se considera suficiente a efectos de la emisión del dictamen.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.3.f).a de la Ley 7/2015, de 28 de noviembre, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello según el artículo 18.3.c) del ROFCJA.

SEGUNDA.- La asociación deportiva reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial al amparo del artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LJRAP), al ser la afectada por la denegación de una autorización que precisamente ella había formulado. En su nombre ha actuado su presidente, cuyo cargo ha sido acreditado mediante la aportación de los acuerdos de la Asamblea General en los que se efectuó su nombramiento.

Puede considerarse que el presidente también reclama en propio nombre en cuanto a los invocados perjuicios de corte psicológico

producidos por la actuación administrativa a que se refiere la reclamación.

La Comunidad de Madrid ostenta legitimación pasiva para soportar la reclamación, al ser el órgano competente para conceder el permiso. No obstante, como luego se verá, en la reclamación se pueden diferenciar dos aspectos diferentes. El primero de ellos se relaciona con la denegación de la autorización de la prueba deportiva; sobre este particular, la posible imputación de responsabilidad patrimonial a la Administración autonómica viene justificada por su competencia para dictar la resolución correspondiente. Junto a ello, la autorización o denegación de la prueba viene condicionada por el informe que, con carácter preceptivo, debe emitir la Dirección General de Carreteras del Estado, que, en el caso, fue determinante del carácter desestimatorio de la correspondiente resolución.

En estos casos, viene acudiéndose a la aplicación del artículo 140 de la LRJAP, referido a la responsabilidad dimanante de fórmulas colegiadas de actuación entre Administraciones Pùblicas, que permite atribuir a cada una de las actuantes la responsabilidad que le corresponda, en este caso en virtud de un procedimiento de carácter complejo en el que la potestad decisoria se reparte entre la Administración que dicta formalmente la resolución y la que la condiciona mediante su informe vinculante previo, en función de la intensidad de su competencia y de la participación concreta que haya tenido en el procedimiento. En cualquiera de los casos, una interpretación favorable al derecho de defensa del administrado y al que ostenta en orden a pedir la responsabilidad de la Administración por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, permite a aquél dirigirse frente a cualquiera de ellas, que debe reconocer, en su caso, la indemnización correspondiente, sin perjuicio

de su derecho de repetir frente a la otra Administración en función de su participación en los hechos.

El órgano peticionario del dictamen ha seguido en la tramitación del procedimiento administrativo destinado al posible reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración los trámites previstos en las leyes y reglamentos aplicables, en particular en el Título X de la LRJAP, artículos 139 y siguientes, desarrollado por el 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 (RPRP).

Tal como ha quedado expuesto en los antecedentes de hecho del dictamen, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 10.1 RPRP, figura incorporado al procedimiento el informe del Área de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, que es precisamente el órgano relacionado con la generación del daño alegado por la parte reclamante. Igualmente, se ha cumplimentado el trámite de audiencia, regulado como garantía esencial del derecho de defensa en los artículos 84 de la LRJAP y 11 del RPRP.

En cuanto al plazo, a tenor del artículo 142.5 LRJAP las reclamaciones de responsabilidad patrimonial tienen un plazo de prescripción de un año desde la producción del hecho o del acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. En el caso sujeto a examen, la reclamación debe considerarse formalizada en plazo, ya que, previsto el evento deportivo de cuya falta de desarrollo se deriva el pretendido daño para los días 20 y 21 de junio de 2015, la pretensión indemnizatoria se hizo valer ante la Administración con relativa inmediatez, el 15 de julio de 2015.

TERCERA.- Tiene declarado el Tribunal Supremo, por todas en sentencia de su Sala de lo Contencioso-Administrativo de 6 de abril de 2016 (RC 2611/2014), que la viabilidad de la acción de

responsabilidad patrimonial de la Administración requiere, conforme a lo establecido en el artículo 139 de la LRJAP y una reiterada jurisprudencia que lo interpreta:

- a) la efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizadamente en relación a una persona o grupo de personas;
- b) que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación directa, inmediata y exclusiva de causa-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.

Ha destacado esa misma Sala (por todas, en Sentencia de 16/3/2016, RC 3033/2014), que es el concepto de lesión el que ha permitido configurar la institución de la responsabilidad patrimonial con las notas características de directa y objetiva, dando plena armonía a una institución como garantía de los derechos de los ciudadanos a no verse perjudicados de manera particular en la prestación de los servicios públicos que benefician a la colectividad, y que ese concepto de lesión se ha delimitado con la idea de constituir un daño antijurídico. Pero que,

“... lo relevante es que la antijuridicidad del daño es que no se imputa a la legalidad o no de la actividad administrativa -que es indiferente que sea lícita o no en cuanto que la genera también el funcionamiento anormal de los servicios- o a la misma actuación de

quien lo produce, que remitiría el debate a la culpabilidad del agente que excluiría la naturaleza objetiva; sino a la ausencia de obligación de soportarlo por los ciudadanos que lo sufren. Con ello se configura la institución desde un punto de vista negativo, porque es el derecho del ciudadano el que marca el ámbito de la pretensión indemnizatoria, en cuanto que sólo si existe una obligación de soportar el daño podrá excluirse el derecho de resarcimiento que la institución de la responsabilidad comporta... Interesa destacar que esa exigencia de la necesidad de soportar el daño puede venir justificada en relaciones de la más variada naturaleza, sobre la base de que exista un título, una relación o exigencia jurídica que le impone a un determinado lesionado el deber de soportar el daño".

CUARTA.- Del breve resumen de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial incluidos en la consideración jurídica precedente, se deduce que, sin la existencia de un daño real y efectivo a quien solicita ser indemnizado, no cabe plantearse una posible responsabilidad de la Administración. En dicho sentido recordaba la sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 2012, RC 280/2009, que,

"... la existencia de un daño real y efectivo, no traducible en meras especulaciones o expectativas, constituye el núcleo esencial de la responsabilidad patrimonial traducible en una indemnización económica individualizada, de tal manera que resulte lesionado el ámbito patrimonial del interesado que es quién a su vez ha de soportar la carga de la prueba de la realidad del daño efectivamente causado".

En el caso que da origen al presente dictamen, por parte del reclamante se pide el resarcimiento de una serie de perjuicios relacionados con la falta de autorización de la prueba deportiva

ASTROMAD 2015 que, efectivamente, no se celebró en la fecha en la que lo preveía la Asociación organizadora, actualmente reclamante.

En punto a esta primera cuestión, esta Comisión Jurídica considera desmesurada la relación de daños alegados así como su cuantificación por el interesado. En dicho sentido, se habrá de ver a continuación que quien reclama pretende percibir por la vía del procedimiento de responsabilidad patrimonial el beneficio económico que no ha podido conseguir mediante su actuación profesional, en este caso consistente en la organización de pruebas deportivas.

Así, sorprende que la reclamación dé la espalda a una consideración fundamental en toda actividad empresarial -y es que se ve que la Asociación reclamante consideraba una actividad mercantil la organización de la prueba por más que sus estatutos pretendieran hacerla pasar por una organización altruista a la vista de los beneficios que le reportaba la organización de la prueba-, cual es el riesgo ínsito en su ejercicio, que unas veces genera beneficios, otras pérdidas.

Asimismo, que se pretenda hacer pechar a la Administración con las consecuencias de una decisión libre adoptada por la Asociación, como es la de dejar de organizar la prueba por el pretendido des prestigio que le habría supuesto la suspensión de la prueba de 2015. No resulta en modo alguno acreditada la afirmación en que el reclamante sustenta su pretensión indemnizatoria en el sentido de afirmar que la denegación de la prueba de 2015 imposibilita organizar nuevas ediciones, e incluso que la Asociación deportiva reclamante, cuyo objeto social no se limita a la organización de una sola prueba, se ha visto postrada a su desaparición por no poder cumplir la finalidad para la que fue concebida con base en la denegación de una sola prueba deportiva desde la ya lejana fecha de su constitución en 2009.

Precisamente por lo amplio de su objeto fundacional, llama igualmente la atención que el material que había adquirido la Asociación con vistas a la organización de la prueba, se quiera presentar como material de desecho cuando es posible su utilización en otras pruebas e incluso, si no se hubiera retirado ASTROMAD de su propia actividad, haberla guardado con vistas a la prueba de 2016.

Hechas estas precisiones, el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, al abordar el fondo del asunto, tiene que llamar la atención sobre la situación de riesgo en que se situó la propia Asociación reclamante al pretender la organización de la prueba.

Así, en primer lugar, como antes apuntábamos, la organización de la prueba constituye una actividad de índole mercantil para dicha Asociación, que, obviamente, tiene que asumir los riesgos de una posible denegación. En este punto, dicha entidad, no sólo no ostentaba un derecho previo o incondicionado a obtener la autorización, sino que, como organizadora de pruebas anteriores, había de conocer los condicionantes a que se sometía su posible celebración.

Pues bien, una lectura sosegada del expediente administrativo correspondiente a la autorización de la prueba deportiva, que nos ha sido remitido por el peticionario del dictamen en forma de ampliación de la información inicial y previo requerimiento por nuestra parte, permite afirmar que el riesgo que asumía la Asociación que pretendía celebrar la prueba era alto.

Esta consideración surge, primero, de la perspectiva temporal, puesto que, por mucho que el Área que había de tramitar la posible autorización considerase suficiente la antelación con la que se presentaba, es obvio que un período de poco más de dos meses puede ser insuficiente en el caso de que surjan, como así fue, dificultades.

En segundo lugar, la zona sobre la que se había de celebrar el evento atlético engloba una serie de valores que hacen necesaria su preservación para todos los madrileños. En dicho sentido, parece razonable afirmar que, quien pretender utilizar en beneficio propio una zona dotada de altos valores ambientales y relacionados con la flora y la fauna, debe conocer y asumir de antemano la posibilidad de que su preservación impida la celebración de la prueba.

Por no hablar de la afección del tráfico, aspecto éste en el que la Asociación de constante referencia, al haber celebrado cinco ediciones anteriores, tenía que ser conocedora de que la vía sobre la que se proyectaba celebrar la prueba era de alto tránsito durante los fines de semana y era posible que la autoridad de tráfico estimase prevalente el derecho del resto de usuarios de la vía o la preservación de las cualidades intrínsecas de ésta, sobre el interés de la Asociación reclamante en extraer un beneficio económico de la organización de la prueba deportiva.

Así las cosas, un examen del fondo del asunto debe partir de la previa aclaración de que, la realidad sobre la que se tiene que fundamentar la respuesta jurídica a la reclamación, dista mucho de ser semejante a la que aquélla refleja.

En este punto, la reclamación trata de presentar el procedimiento de autorización de la prueba deportiva ASTROMAD 2015 como una oscura maniobra de la Administración que lo ha tramitado, que prácticamente habría omitido todo tipo de información o documentación relativa al mismo a dicha Asociación.

Por el contrario, el expediente administrativo de la autorización de la prueba deportiva permite constatar el interés y rapidez con que el Área de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas procuró su desarrollo, remitiendo con celeridad las peticiones y comunicaciones,

de forma que la celebración de la misma no se viera dificultada por el paso del tiempo.

Es más, es otro dato que sobre el que la reclamación guarda silencio, el que una buena parte del retraso en dictar la resolución sobre la autorización o denegación de la prueba, se debió a la falta de diligencia de la Asociación peticionaria, que había presentado inicialmente una ruta incompatible con las necesidades de protección de diferentes valores que englobaba una posible autorización.

Se ve así, que, si bien la solicitud para autorización de la prueba deportiva se había presentado con algo más de dos meses de antelación, a la hora de la verdad, la rectificación de la petición inicial se produjo con apenas un mes, plazo en el que debían obtenerse múltiples informes administrativos sobre la afección de su celebración a diversos intereses públicos.

Además, es evidente que el Área de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas se hallaba fuertemente condicionada a la hora de autorizar la prueba. De hecho, su denegación se produjo, más que por voluntad de la Administración autonómica, cuya colaboración con el solicitante en orden a la obtención de la autorización queda fuera de toda duda, por el parecer de la autoridad de tráfico, que consideró incompatible su celebración con los intereses de protección de la vía sobre la que había de celebrarse. En dicho sentido, el artículo 2.2 del 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 Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, establece el carácter vinculante de los informes de la Jefatura Provincial de Tráfico correspondiente cuando se oponga a la solicitud o establezca condicionantes a su celebración.

Esta Comisión Jurídica Asesora considera improcedente realizar un pronunciamiento concreto sobre si la prueba había sido o no autorizada por silencio positivo. En este punto, el artículo 2.4 del Reglamento General de Circulación, en relación con el artículo 43.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, permitirá atribuir dicha eficacia a la falta de resolución en plazo de este tipo de procedimientos.

No obstante, parece razonable exigir a quien a quien entienda que se ha producido esa eficacia positiva y tenga interés en hacer valer la presunta resolución favorable, la necesidad de dirigirse judicialmente frente a aquellas resoluciones o actos administrativos que se manifiesten explícita o implícitamente en contra de la autorización supuestamente ya obtenida, cosa que, en el caso examinado, no ha hecho la Asociación actualmente reclamante.

Sin perjuicio de ese recordatorio que hacemos en el sentido de que el procedimiento de responsabilidad patrimonial no debe servir para hurtar al conocimiento de los tribunales de Justicia la impugnación de los actos y resoluciones que consideremos perjudiciales a nuestros intereses y disconformes a derecho (en este punto, habiendo o no notificación expresa de la resolución denegatoria de la prueba al interesado, éste podría impugnarla una vez conocedor de su existencia en virtud de la figura de la notificación defectuosa), es importante resaltar que los efectos del silencio positivo no guardan, en el ámbito de las licencias o autorizaciones administrativas, el carácter automático que les pretende atribuir quien reclama.

En dicho sentido, en el propio campo del Derecho Urbanístico, en el que principalmente se ha manifestado la incidencia del silencio positivo, se viene advirtiendo de la imposibilidad de obtener licencias en contra de la ley. Asimismo, la jurisprudencia, verbigracia en la

Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de octubre de 2014 (RC 3887/2012) se refiere a la imposibilidad de obtener licencias mediante dicho mecanismo ficticio cuando falte algún requisito imprescindible. Igualmente, un tercer factor contrario a la adquisición de ese derecho residiría en la existencia de terceros (cuyos informes estaban pendientes de ser obtenidos), límite éste al que se refiere la sentencia del Alto Tribunal de 28 de octubre de 2014 (RC 4766/2011).

Resulta en fin que, sea cual sea la perspectiva desde la que se pretenda hacer triunfar la reclamación, no puede ésta sustentarse en una anulación nunca intentada de la resolución administrativa denegatoria de la autorización en vía judicial, ni en una inactividad administrativa que sería de todo punto contradictoria con la diligencia con que el Área correspondiente la tramitó, ni en un supuesto retraso en tramitar el expediente cuando su impulso fue rápido y de oficio en todo momento.

Por supuesto, mucho menos en una pretendida falta de comunicación de la Administración que lo tramitaba con la Asociación que pidió la licencia, puesto que consta una fluida comunicación entre ambas, además por una vía rápida que ambas partes aceptaban mediante su uso conforme, cuál era el correo electrónico.

En definitiva, los daños que la Asociación reclamante alega, no pueden sino considerarse consecuencia de un riesgo libremente asumido al solicitar una autorización cuyo otorgamiento estaba pendiente de múltiples y complejos condicionantes, y que en modo alguno suponía un derecho adquirido para aquélla sobre la base de autorizaciones precedentes, pues éstas, como es elemental, han de ser otorgadas año por año.

En atención a lo expuesto, la Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente,

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial objeto del presente dictamen, al tener por objeto daños que a la Asociación reclamante tiene el deber de soportar conforme a la ley, y no revestir carácter antijurídico los daños reclamados.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 14 de julio de 2016

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 317/16

Excmo. Sr. Consejero de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno

C/ Pontejos nº 3 - 28012 Madrid