



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **85/2016**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 4 de abril de 2016, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Fomento, Obras Públicas y Ordenación del Territorio (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 1 de abril de 2015, sobre responsabilidad patrimonial instada por --, como consecuencia de los daños sufridos por el robo de distintos objetos de una embarcación en el puerto deportivo de Águilas (expte. **131/15**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El 30 de octubre de 2013 se presenta escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial formulado por x en representación de -- y dirigido a la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, en el que, en síntesis, expresa lo siguiente.

x tenía asegurada con dicha compañía los riesgos por daños a su embarcación de recreo "--", con matrícula -, amarrada en el Puerto Deportivo de Águilas (aporta copia de póliza al efecto, vigente entre el 25 de septiembre de 2012 y el 2 de julio de 2013) y, según denuncia formulada por éste ante la Guardia Civil de Águilas el 28 de enero de 2013 (que también adjunta), entre el 26 de diciembre de 2012 (última fecha en que revisó dicha embarcación, sin incidencias, según manifestó después el asegurado al perito de la compañía) y el 26 de enero de 2013, le fueron sustraídos de dicha embarcación una serie de objetos y maquinaria, lo que advirtió cuando en esta última fecha acudió a revisar dicha embarcación en el Puerto. Añade la compañía que en tal denuncia el interesado reseñó los objetos robados; en síntesis, el combustible que había en el depósito de la embarcación, dos baterías, un dispositivo GPS y diversas cañas de pescar y carretes, y que, a la vista de ello, un perito de la compañía había valorado tales objetos en 3.106,50 euros (según informe adjunto), de los que, conforme a la póliza suscrita, había abonado al asegurado 1.633,47 euros, según recibo de finiquito firmado por éste (también adjunto).

A partir de lo anterior, y ante la subrogación legal en los derechos de su asegurado para reclamar a terceros por tales hechos hasta la referida cantidad, la mencionada compañía reclama a la Administración regional portuaria dicha cantidad de 1.633,47 euros, por considerarla responsable de tales daños al no disponer el citado Puerto de ninguna vigilancia de las embarcaciones, ni con cámaras ni con personas dedicadas al efecto, sin que haya control para el acceso de las personas a los puntos de amarre.

SEGUNDO.- Mediante oficio de 7 de noviembre de 2013 la Consejería competente acuerda la incoación del correspondiente procedimiento y requiere a la interesada la mejora o subsanación de la reclamación, presentando

al efecto dos escritos el 26 siguiente, mediante los que adjunta diversa documentación y solicita determinados medios de prueba.

TERCERO.- Con fecha 12 de diciembre de 2013 se solicita informe a la Dirección General de Transportes y Puertos, que lo emitió el 11 de marzo de 2014, en el que expresa lo siguiente:

"El Texto Refundido de la Ley de Tasas, Precios Públicos y Contribuciones Especiales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 9 de julio, delimita como Hecho Imponible de la Tarifa T-5, que abona el recurrente por la prestación de Servicios Portuarios, lo siguiente:

5. La utilización por las embarcaciones deportivas y de recreo y sus tripulaciones y pasajeros, de las dársenas y zonas de fondeo, de las instalaciones de amarre y atraque en muelles y pantalanes y del resto de las instalaciones dentro del recinto portuario, así como los servicios generales de policía.

Conviene aclarar al respecto que se deben entender los servicios generales de policía (en minúscula) portuaria en los términos que establece el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, en su segunda y tercera acepción, a saber:

"2. f. Buen orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliéndose las leyes u ordenanzas establecidas para su mejor gobierno.

3. f. Limpieza, aseo".

Evidentemente, no se puede entender como tal servicio el de la vigilancia de forma continuada de todos los bienes y enseres contenidos en el recinto portuario, siendo responsabilidad de cada usuario la custodia de los mismos.

En cuanto a la normativa reguladora del puerto de Águilas, que se solicita por la Sección de Responsabilidad Patrimonial, se debe aclarar que, como puerto de gestión directa por la Administración Regional, no existe una norma específica para dicho puerto, sino que su funcionamiento se rige por lo dispuesto en la Ley 3/1996, de 16 de mayo, de Puertos de la Región de Murcia, por el Texto Refundido de la Ley de Tasas antes mencionado y, en lo relativo al otorgamiento de autorizaciones temporales de uso de puntos de amarre por los titulares de embarcaciones de recreo, por la Orden de esta Consejería de 20 de octubre de 2010 (BORM 24 de noviembre).

Es todo cuanto he de informar sobre el asunto de referencia".

CUARTO.- Mediante oficio de 6 de mayo de 2014 se acordó un trámite de audiencia y vista del expediente para la interesada, no constando su comparecencia ni la presentación de alegaciones.

QUINTO.- El 4 de marzo de 2015 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación; en síntesis, por lo expresado en el informe de la Dirección General de Transportes y Puertos.

SEXTO.- En la fecha y por el órgano expresado en el encabezamiento del presente se solicitó el preceptivo Dictamen de este Consejo Jurídico, acompañando el expediente y su extracto e índice reglamentarios.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, al versar 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 (LCJ), en relación con los artículos 142.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC) y 12 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RRP), aprobado por Real Decreto 429/1993 (RRP).

SEGUNDA.- Legitimación y plazo para reclamar.

I. La reclamante se encuentra legitimada para ejercitar la acción de responsabilidad patrimonial por la cantidad solicitada en su escrito inicial, en calidad de subrogada en los derechos de su asegurado, al constar haberle realizado el pago de dicha cantidad por los hechos de referencia, de acuerdo con la normativa aplicable en materia de seguros privados.

En cuanto a la legitimación pasiva de la Administración regional, no existen dudas acerca de la titularidad regional del servicio público portuario al que se imputa el daño por el que se reclama indemnización.

II. La reclamación fue interpuesta dentro del plazo de un año previsto en el artículo 142.5 LPAC, vista la fecha de los hechos y la de la presentación de la reclamación.

III. En cuanto al procedimiento, se ha seguido, en lo sustancial, lo previsto en la normativa aplicable, antes citada.

No obstante, vista la escueta motivación de la propuesta de resolución dictaminada, se considera que debe completarse, para acoger, siquiera en síntesis, lo expresado en la siguiente Consideración.

TERCERA.- Sobre la concurrencia de los requisitos que determinan la responsabilidad de la Administración.

I. Según el artículo 139 LPAC, cuando la Administración Pública, como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, ocasiona un daño a los particulares, éstos tienen el derecho a que aquélla les indemnice, salvo en los casos de fuerza mayor. Además, el daño tiene que ser efectivo, evaluable económicamente con relación a una persona o grupo de personas, siempre que éstas no tengan el deber jurídico de soportarlo de acuerdo con la Ley.

II. El presente caso, en el que se reclama indemnización por el valor de diversos objetos sustraídos de una embarcación amarrada en el Puerto Deportivo de Águilas, y que se funda en la ausencia de la adecuada vigilancia de las embarcaciones por parte de la Administración regional titular de dicha infraestructura, es sustancialmente igual al abordado en nuestro Dictamen nº 266/14, también referido al indicado puerto, en el que, partiendo, como en nuestro caso, de considerar acreditada la sustracción de objetos de la correspondiente embarcación, y con referencia a su vez a nuestro previo Dictamen 178/14, expresamos lo siguiente:

"Pero, aunque a efectos meramente dialecticos se aceptase un incumplimiento por parte de la Administración de sus obligaciones de vigilancia, la intervención del tercero autor de la sustracción reúne entidad suficiente para considerar roto el nexo causal con el funcionamiento de los servicios públicos.

En el ya mencionado Dictamen 178/2014 se cita, en apoyo de esta tesis, la Sentencia núm. 1177/2000, de 26 de julio, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana sobre un asunto similar (sustracción de moto acuática amarrada en un puerto público), en la que se razona que una de las exigencias de la responsabilidad patrimonial es la relación de causalidad, que entre el daño y el funcionamiento de los servicios debe existir una relación de causa a efecto en el sentido de que aquélla tenga su origen en éste y que ha de ser una relación directa, inmediata, sin interferencias de elementos extraños que pudieran influir en la alteración del nexo causal, alcanzando la siguiente conclusión:

"Llegados a este punto del debate, y teniendo en cuenta los hechos relatados, la zona del puerto de Denia donde se hallaba amarrada la moto, abierta y con amarre de uso público (donde no existía vigilancia específica), sin necesidad de entrar en consideración sobre los servicios que comprende la tarifa G-5 (...), ni la relación jurídica que la misma produce, podemos concluir que no cabe apreciar el nexo causal que se requiere para la concurrencia de la responsabilidad patrimonial y, por ello, de la pretensión indemnizatoria accionada, puesto que la causa del daño la produjo la intervención de un tercero que sustrajo la moto, lo que destruye la necesaria relación de causalidad para que prospere la acción indemnizatoria".

Abundando en esta idea también se pueden traer a colación las siguientes Sentencias del Tribunal Supremo:

a) La de 20 de enero de 1999 (Sala 1.ª), recaída en un supuesto de incendio de una embarcación cuando se encontraba atracada en los palangres de un Club Marítimo, en la que se afirma que el Club sólo está obligado a

facilitar a sus socios el amarre de las embarcaciones y queda excluido el deber de custodia de las mismas, aunque tenga un vigilante para la instalación.

b) La de 23 de septiembre de 2000 (Sala 3.^a), dictada en el seno de un procedimiento iniciado como consecuencia del incendio desencadenado en un puerto, en el que la parte demandante sostiene que habiendo satisfecho una tasa por el uso del puerto, las autoridades de éste se convierten en depositarias de los bienes o mercancías que en el mismo se encuentren, quedando obligadas a su custodia y reposición en caso de pérdida. Sin embargo el Alto Tribunal mantiene la inexistencia de un contrato de depósito, negando la concurrencia de responsabilidad patrimonial.

c) La de 25 de enero de 2005 (Sala 3.^a), en las que se niega la responsabilidad de la Autoridad Portuaria por los daños sufridos en instalaciones y embarcaciones de una empresa titular de una concesión en el dominio público portuario. Así se afirma que "pretender que la autoridad portuaria sea responsable en todo caso de todos los daños, incluso los derivados de actos delictivos, acaecidos en el ámbito del puerto es tanto como afirmar que la Administración estatal o autonómica es responsable en todo caso de las consecuencias de tal naturaleza que se produzcan en cualquier punto de territorio nacional en que ostenten la competencia en materia de seguridad ciudadana, conclusión, sin duda, inaceptable".

Se puede concluir, por tanto, que los daños y perjuicios cuya reparación pretende la mercantil accionante no se produjeron como consecuencia del funcionamiento del servicio portuario de la Administración regional, sino que, con ocasión del desempeño de dicho servicio, fueron ocasionados por un tercero".

III. Sin perjuicio de lo anterior, conviene ahondar en la cuestión relativa al alcance que hubiere de darse a los "servicios generales de policía" a que se refiere la Tarifa T-5 abonada por los titulares de embarcaciones amarradas en los puertos deportivos regionales gestionados directamente por la Administración regional, como es el caso del de Águilas, para lo cual, ante la ausencia de mayor regulación específica regional, ha de acudirse a lo establecido, para supuestos similares y en sus respectivos ámbitos territoriales, por el Estado y alguna Comunidad Autónoma.

Así, el Dictamen nº 29/2005, de 27 de enero, del Consejo Consultivo valenciano, ante un supuesto análogo al que nos ocupa, expresó lo siguiente:

"Tercera.- En el caso concreto que se examina, como el propio reclamante puso de manifiesto en su escrito inicial de reclamación de 2 de abril de 2003, su embarcación estaba amarrada en el tercer pantalán del norte del puerto deportivo de Denia, y se le sustrajo el motor fueraborda "con violencia, pues estaba fijado con candado cerrando la palomilla de sujeción del motor al casco", en fecha y hora indeterminados entre los días 3 y 15 de marzo de 2003.

Además, como resaltó en escrito de 9 de junio de 2003, en su opinión la sustracción del motor fueraborda de la embarcación se habría producido porque la Administración portuaria había incurrido en omisión del deber de vigilancia de las instalaciones del puerto deportivo y de estancia de las embarcaciones.

A este respecto, la Ley 1/1999, de 31 de marzo, reguló las "Tarifas Portuarias" de la Comunidad Valenciana, como

conjunto de prestaciones exigidas por la Autoridad Portuaria de la Generalitat que encuentran su fundamento en la utilización por los particulares del dominio público portuario -así como de sus instalaciones- y en la prestación por dicha autoridad de una serie de servicios complementarios, bien directamente, bien por medio de concesionario.

En particular, el artículo 1.2 prevé la existencia de 7 tarifas, refiriéndose la cuarta -Tarifa G-5- a las "embarcaciones deportivas y de recreo", como es el presente supuesto.

Así, los artículos 30 a 37 de la citada Ley 1/1999 regulan la "Tarifa G-5", relativa a las "embarcaciones deportivas y de recreo", estableciendo a estos efectos el hecho imponible, el sujeto pasivo, la base imponible, la tarifa general, las tarifas especiales, las tarifas incrementadas, el devengo y pago, y las normas especiales de gestión. (...)

Por último, el tramo C) del hecho imponible de esta tarifa específica está constituido por la disponibilidad de servicios fuera de las zonas deportivas en concesión en la proximidad del punto de atraque a muelle o pantalán, tales como toma de agua, toma de energía eléctrica, recipiente de basura, varada y botadura y "vigilancia general de la zona", con independencia del pago de los consumos efectuados.

Respecto del concepto "vigilancia general de la zona", de forma expresa se detalla en el citado artículo 30, apartado 2, que:

"Se entiende por vigilancia general de la zona, a efectos de la aplicación del tramo C) anterior, aquella que presta la autoridad portuaria para la generalidad de la zona de servicio del puerto, sin asignación específica de personal o medios a la zona náutico-deportiva, ni garantía de la integridad de las embarcaciones o su contenido".

En similar sentido, el Dictamen nº 433/2009, de 11 de junio, del mismo Consejo Consultivo valenciano, para un supuesto asimismo análogo al presente, expresó:

"Por tanto, dado que el presente expediente tiene por objeto delimitar la existencia o no de responsabilidad por sustracción de un vehículo, procede delimitar el alcance de la expresión "servicios generales de policía" para fijar si en ellos se comprende o no la vigilancia de las naves amarradas. Al respecto, y con ese objeto, tanto el reclamante como el órgano instructor por distintas vías se remiten a la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, así como al Reglamento de Servicio, Policía y Régimen de los Puertos y órdenes de la Dirección del Puerto.

La Ley estatal citada, al regular la prestación de los servicios portuarios (Sección 4ª del Capítulo Primero del Título II) da un alcance al término "policía" distinto al de vigilancia. En efecto, el artículo 66 establece que:

"1. Son servicios portuarios las actividades de prestación que tienden a la consecución de los fines que las Autoridades Portuarias se asignan... En todo caso tendrán este carácter los siguientes:

- Los servicios contra incendios, de vigilancia, seguridad, policía y protección civil portuarios, sin perjuicio de los que correspondan al Ministerio del Interior o a otras Administraciones Públicas".

Por tanto, parece que la 'policía portuaria' tendría un distinto alcance que la vigilancia del puerto frente a terceros".

De lo anterior se desprende que la noción de "servicios generales de policía" portuaria a que alude nuestra normativa regional se refiere a una obligación de la Administración portuaria de cuidar del buen orden general en el uso de las infraestructuras del puerto por parte de los usuarios del mismo, pero no alcanza a una vigilancia de las embarcaciones encaminada a velar por la integridad de las mismas o sus pertenencias por el mero hecho de estar amarradas en el puerto. Además, y como apuntan asimismo tales Dictámenes, ese específico servicio de vigilancia de las embarcaciones (que, de estar asumido por la Administración portuaria, vendría a configurarla como una especie de depositaria de las embarcaciones amarradas, lo que, como se apunta, no tiene soporte jurídico suficiente en la normativa portuaria), de llegar a prestar tal servicio de vigilancia con la antedicha específica finalidad, obligaría a la Administración a que el importe de la tarifa en cuestión fuera muy superior al que actualmente se exige; así como que el usuario del puerto, al ser conocedor de que en el mismo no se establece un control o una limitación en su acceso para los titulares de las embarcaciones, asume tal situación de riesgo al amarrar allí la suya, lo que, a su vez, debe ser ponderado por las compañías que aseguren los riesgos que a estos efectos puedan sufrir las correspondientes embarcaciones.

IV. En consecuencia, al no existir el alegado defectuoso funcionamiento del servicio público portuario en cuestión, no existe una relación de causalidad adecuada entre dicho servicio y los daños por los que se reclama indemnización, por lo que procede desestimar la reclamación de referencia.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad objeto de Dictamen, al no concurrir la adecuada relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público portuario y los daños por los que se reclama indemnización, por las razones expresadas en su Consideración Tercera, cuyos razonamientos deberían incluirse, siquiera en síntesis, en la resolución que ponga fin al procedimiento.

No obstante, V.E. resolverá.