



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **67/2017**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 22 de marzo de 2017, 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 Fomento e Infraestructuras (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 12 de mayo de 2016, sobre responsabilidad patrimonial instada por la empresa aseguradora --, como consecuencia de los daños sufridos por el robo de distintos objetos de una embarcación (expte. **132/16**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 14 de abril de 2015, x, letrado del Ilustre Colegio de Abogados de Alicante, actuando en nombre y representación de la mercantil aseguradora --, presenta una solicitud de indemnización fundamentada en la responsabilidad patrimonial que incumbe a la Administración de acuerdo con lo que se establecía en la -ya derogada- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

En el escrito explica que su mandante satisfizo íntegramente los perjuicios que se le ocasionaron al asegurado x cuando sufrió el robo de una sonda marca *Furuno*; de un *plotter* marca *Seiwa* con cartografía, y de un *GPS* marca *Garmin* que formaban parte de la embarcación con matrícula --, llamada --, que patronea, y que se encuentra atracada en el Puerto de Mazarrón.

Añade que la sustracción se produjo entre los días 18 y 19 de mayo de 2014 y que para ello se fracturó la puerta de entrada a la cabina del barco.

También manifiesta que la propia Administración regional hace publicidad en su página *web* de un servicio de vigilancia de guardamuelles que no ha funcionado correctamente, por lo que se reclama la cantidad de dos mil quinientos cincuenta euros (2.550,00 euros).

A efectos probatorios aporta una copia de la denuncia que presentó el asegurado el día 19 de mayo en el Puesto de la Guardia Civil de Mazarrón, en la que manifestó que la embarcación se encontraba amarrada en el muelle pesquero del Puerto de Mazarrón; una factura *pro forma*, fechada ese mismo día, relativa a los gastos de reposición de la sonda y del *plotter* que, junto con otros elementos como cartografía e instalación, ascienden a

3.811 euros, y un certificado de navegabilidad del pesquero.

Por último, adjunta la copia de un documento firmado por el asegurado el 28 de mayo de 2014 en el que declara haber recibido 2.550 euros en concepto de indemnización total y definitiva por el siniestro mencionado. En el citado documento se indica que *"Del importe que se indemniza ha sido deducida la franquicia establecida en póliza"*.

SEGUNDO.- Mediante una comunicación interior de 21 de abril de 2015 la Jefa de Sección de Responsabilidad Patrimonial solicita a la Dirección General de Transporte, Costas y Puertos que emita un informe acerca de la titularidad del puerto en el que se produjeron los hechos y, en su caso, sobre las circunstancias que pudieron concurrir en la producción del evento dañoso.

TERCERO.- El 24 de abril de 2015 se notifica a la mercantil interesada la incoación del procedimiento de responsabilidad patrimonial y se le ofrece la información a la que se hace referencia en el artículo 42.4 LPAC.

De igual modo, se le requiere para que, al amparo de lo que se establece en el artículo 71 LPAC, subsane la solicitud mediante la aportación de la copia compulsada de determinados documentos y, entre ellos, los que acrediten la titularidad de la embarcación y las copias de la póliza del seguro y del recibo del pago de la prima correspondiente. Por último, se le comunica que puede proponer prueba y concretar los medios de los que pretenda valerse.

CUARTO.- El día 10 de junio de 2015 se recibe un escrito del letrado compareciente con el que adjunta, entre otros documentos, un informe final sobre daños causados a la embarcación realizado el 26 de mayo anterior por el ingeniero técnico naval x, de la entidad --, --.

En ese documento se pone de manifiesto que *"El puerto dispone de cierre de accesos a pie, y guardamuelles en horario de mañana de 08:00h a 15:00h de lunes a viernes. Disponía de cámara en control de acceso pero está rota"*.

También se expone que los daños producidos debieron producirse como consecuencia del robo descrito por el asegurado y se cuantifican los daños mencionados en la cantidad de 3.550 euros, con arreglo al siguiente desglose:

- Sonda marca *Furuno*.....700 euros.
- Plotter marca *Seiwa* con cartografía.....2.300 euros.
- Mano de obra de instalación.....150 euros.
- GPS marca *Garmin*.....400 euros.

TOTAL.....3.550 euros.

De igual modo, se adjunta una copia de la póliza del seguro de cascos pesqueros formalizada el 24 de marzo de 2014 entre el asegurado y la reclamante, así como su anexo.

QUINTO.- Obra en el expediente una comunicación interior de la Subdirectora General de Costas y Puertos, de 16 de junio de 2015, que incorpora el contenido del informe emitido el día 8 anterior por el Servicio de Infraestructura de la Dirección General de Transportes, Costas y Puertos. En él se pone de manifiesto que *"Los hechos objeto de reclamación ocurren en las instalaciones del Puerto Pesquero de Mazarrón, adscrito a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, y cuya gestión y explotación se realiza, de forma directa, por la Administración Regional"*.

Asimismo expresa que no se tuvo conocimiento del hecho referido hasta que se presentó la reclamación y que no se tiene constancia de que se hayan producido otros robos en el puerto citado. Por último, se explica que *"Los hechos presuntamente han ocurrido durante el período del día en que no existe vigilancia alguna sobre las instalaciones"*.

SEXTO.- El 2 de septiembre de 2015 se confiere a la compañía aseguradora el correspondiente trámite de audiencia a los efectos de que puedan formular las alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que tengan por convenientes y el día 14 siguiente se efectúa de nuevo al letrado de la citada empresa.

SÉPTIMO.- x presenta un escrito en nombre de su mandante el 23 de septiembre en el que manifiesta que x es propietario de la embarcación referida y reitera la exposición de los elementos fácticos de su reclamación, que ya llevó a cabo en su escrito inicial.

De manera concreta, alega que el servicio de vigilancia de marinería no funcionó correctamente puesto que la cámara de vigilancia estaba averiada.

De igual modo, adjunta una nueva copia de los diversos documentos que ya había aportado al procedimiento.

OCTAVO.- Con fecha 26 de noviembre de 2015 la instructora del procedimiento remite una comunicación interior a la Dirección General de Transportes, Costas y Puertos en la que le solicita que emita un informe complementario acerca de las condiciones en las que se presta el servicio de vigilancia en el puerto referido.

NOVENO.- La Jefa de Servicio Jurídico-Administrativo de la referida Dirección General remite una comunicación interior el 17 de diciembre siguiente con la que acompaña el informe emitido el día 15 anterior por un Técnico responsable, con el visto bueno del Jefe de Servicio, en el que se expone que *"no existe ningún servicio de vigilancia en el Puerto Pesquero de Mazarrón, salvo la que pueda ejercer el Auxiliar de Explotación Portuaria destinado en el mismo, durante su jornada laboral de mañanas, de lunes a viernes. Tampoco existe instalación alguna de video-vigilancia en funcionamiento"*.

DÉCIMO.- El 15 de enero de 2016 se confiere un nuevo trámite de audiencia al letrado de la mercantil aseguradora.

UNDÉCIMO.- El representante de dicha empresa presenta el 28 de enero de 2016 un escrito en el que reitera el contenido de sus anteriores alegaciones y adjunta copia de los documentos que ya presentó junto con la solicitud de indemnización.

No obstante, añade que en la página *web* de la Comunidad Autónoma en la que se ofrece información acerca de la dársena deportiva del Puerto pesquero-deportivo de Mazarrón se indica que, entre otros, se ofrecen servicios de alumbrado y de vigilancia.

De igual modo, alega que en la guía *Puertos Deportivos de la Región de Murcia*, editada por la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, se indica que en la dársena deportiva del Puerto de Mazarrón se prestan, entre otros, servicios de alumbrado general, marinería y vigilancia las 24 horas.

A tal efecto, aporta copia de la información extraída de Internet y de la publicación referida.

DUODÉCIMO.- El 25 de abril de 2016 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, por considerar que no concurren los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública portuaria.

Una vez incorporados el preceptivo índice de documentos y el extracto de secretaría, se remite el expediente en solicitud de Dictamen, mediante escrito recibido en este Consejo Jurídico el 12 de mayo de 2016.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, ya que versa sobre una reclamación que en concepto de responsabilidad patrimonial se ha formulado ante 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 artículo 12.1 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas (RRP).

SEGUNDA.- Legitimación, plazo, procedimiento y régimen jurídico aplicable.

I. Por lo que se refiere 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 (LPAC 2015) y que este nuevo Cuerpo legal y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), establecen una nueva regulación de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Sin embargo, la Disposición transitoria tercera, apartado a), de la LPAC 2015 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 legitimación activa corresponde en este caso a la entidad aseguradora reclamante desde el momento en el que, como se infiere de las actuaciones obrantes en el expediente, se subrogó en la posición jurídica del asegurado perjudicado por el robo de los aparatos de navegación del pesquero, previo desembolso de la indemnización que le correspondía, de acuerdo con lo previsto en el artículo 43 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, del Contrato de Seguro, a cuyo tenor *"el asegurador una vez pagada la indemnización, podrá ejercitar los derechos y las acciones que por razón del siniestro corresponderían al asegurado frente a las personas responsables del mismo, hasta el límite de la indemnización"*.

Tal subrogación, previa satisfacción por la entidad aseguradora de la indemnización a que tenía derecho su asegurado, confiere legitimación a esta última para reclamar frente a los terceros responsables por la cantidad satisfecha.

La Consejería consultante está legitimada para resolver la reclamación, por dirigirse contra ella e imputarse los daños al funcionamiento de los servicios portuarios de su titularidad, como se ha acreditado en el procedimiento.

III. En relación con el requisito del plazo, el artículo 142.5 LPAC establece que, en todo caso, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo.

Por lo tanto, la reclamación se ha formulado dentro del plazo establecido en dicho precepto dado que el hecho dañoso se produjo entre los días 18 y 19 de mayo de 2014 y la reclamación se interpuso el 14 de abril del año siguiente, de forma temporánea.

IV. El examen conjunto de la documentación remitida permite afirmar que, en lo esencial, se han cumplido los trámites legales y reglamentarios que integran esta clase de procedimientos, si bien se advierte que se ha sobrepasado en exceso el plazo de tramitación del procedimiento al que se refiere el artículo 13.3 RRP.

TERCERA.- Sobre el fondo del asunto.

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.

La reclamación por el robo de ciertos aparatos electrónicos de navegación del interior del barco que patronea el asegurado se ejercita frente a la Administración regional porque le corresponde la gestión y la explotación directa del Puerto Pesquero de Mazarrón, en cuya dársena estaba amarrado el pesquero, y porque considera la reclamante que no se desplegó una adecuada vigilancia, por lo que se infiere que atribuye a aquélla una suerte de *culpa in vigilando*.

En relación con las imputaciones formuladas por la peticionaria, que sustentan la reclamación sobre la base de la titularidad del servicio, ha de realizarse una primera consideración atinente a que mantener, sin más, que cualquier objeto sustraído en instalaciones públicas, en general, puede desplegar los efectos indemnizatorios de la responsabilidad patrimonial constituiría una interpretación desmesurada de este instituto jurídico, puesto que este Consejo Jurídico ha destacado que la figura de la responsabilidad patrimonial no puede desnaturalizarse de manera que se transforme en un seguro a todo riesgo, convirtiendo a la Administración en un centro de imputación de cualquier lesión, que conduciría a la larga a la paralización de la vida, administrativa o no, ya que la simple coexistencia en el tiempo y en el espacio de acciones no ligadas causalmente, constituirían al titular del servicio en asegurador universal de cualquier contingencia; en tal sentido la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 6ª, de 4 de mayo de 1998 y los Dictámenes núms. 181/ 2007, 165/2008 y 154/2009 de este Órgano consultivo.

Por tanto, ha de analizarse si en el presente caso concurre un título de imputación suficiente para anudar el daño alegado al funcionamiento del servicio público; según se infiere del escrito de reclamación, dicho título se sustentaría en el hecho de que la Administración hubiese incumplido los servicios que tenía que prestar por el ataque del barco en el puerto pesquero de su titularidad.

En relación con ello cabe efectuar las siguientes consideraciones:

1ª) De la documentación aportada al procedimiento cabe entender que nos encontramos en presencia de un daño real y efectivo que consiste, en relación con el asegurado, en el robo, entre las 20:00 horas del 18 de mayo de 2015 y las 05.00 horas del día siguiente, de los aparatos de navegación citados, que estaban instalados en el interior de la caseta de la embarcación, y respecto de la aseguradora, en el hecho de haber tenido satisfacer la indemnización correspondiente.

2ª) Acerca de si la Administración regional incumplió algún deber de vigilancia que pudiera corresponderle se debe recordar que en diciembre de 2015 se emitió un informe técnico en el que se explica (Antecedente noveno de este Dictamen) que *"no existe ningún servicio de vigilancia en el Puerto Pesquero de Mazarrón, salvo la que*

pueda ejercer el Auxiliar de Explotación Portuaria destinado en el mismo, durante su jornada laboral de mañanas, de lunes a viernes. Tampoco existe instalación alguna de video-vigilancia en funcionamiento".

En este mismo sentido, se considera (Antecedente quinto) que los hechos pudieron ocurrir en el período del día en que no trabaja dicho Auxiliar y en el que, por tanto, tampoco se presta esa labor de control general sobre las instalaciones.

Con carácter inicial resulta necesario advertir, como se hace acertadamente en la propuesta de resolución de la que aquí se trata, que el Puerto de Mazarrón está formado por una dársena interior (deportiva) y una exterior (pesquera), y que la primera de ellas está gestionada de manera indirecta, mediante concesión, mientras que la Comunidad Autónoma asume la gestión directa de la segunda. Por lo tanto, se debe aclarar que tanto la información de la página web como la de la guía *Puertos Deportivos de la Región de Murcia* que aportó la interesada se refieren a servicios que se prestan en la dársena deportiva del Puerto de Mazarrón, pero no en la dársena pesquera, que es donde se produjo el robo.

En relación con la supuesta obligación de vigilancia alegada, hay que destacar que la Ley 3/1996, de 16 de mayo, de Puertos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia no regula expresamente esta cuestión, pero conviene recordar que el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, determina en su artículo 106 que son servicios generales aquéllos de los que se benefician los usuarios sin que medie solicitud de prestación y aquellos otros que resulten necesarios para el cumplimiento de las funciones que tienen encomendadas las Autoridades Portuarias. El mencionado precepto hace referencia, con carácter meramente enunciativo, a algunos de los servicios que tienen la consideración de servicios generales y entre ellos menciona, en su apartado d), el de policía de las zonas comunes.

En este sentido, cabe hacer alusión a alguna otra norma que forma parte del ordenamiento jurídico regional. Así, en el Anexo Segundo relativo al "Texto de las Tasas" que se contiene en el Decreto Legislativo 1/2004, de 9 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Tasas, Precios Públicos y Contribuciones Especiales se utiliza la expresión "servicios generales de policía".

De este modo, en el artículo 1.5 de la regulación referente a la Tasa 470, "Tasa por servicios portuarios", se dice que son, entre otros, hechos imponible sujetos a la tasa *"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 de los puertos e instalaciones náutico-deportivas, tanto gestionados directamente por la Administración regional como en régimen de concesión o autorización, así como los servicios generales de policía"*. Una redacción muy similar se contiene en el artículo 6, número 5, relativo a la *"Tarifa T5. Por embarcaciones deportivas y de recreo"*.

Para interpretar adecuadamente lo que deba entenderse por dichos servicios generales ya decíamos en nuestro Dictamen 85/2016 que 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. Y así, entre otros, se citaba el Dictamen núm. 433/2009, de 11 de junio, del Consejo Consultivo de la Generalitat Valenciana, que, para un supuesto análogo al presente, expresó lo siguiente en relación con la antigua Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante:

"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 tan sólo incumbe a la Administración portuaria la obligación de cuidar del buen orden general en el uso de las infraestructuras del puerto por parte de los usuarios del mismo y que, en lo que atañe a concretas labores de control y supervisión, se extiende tan sólo a la protección de las zonas comunes de los puertos, pero no alcanza a una vigilancia de las embarcaciones encaminada a velar por la integridad de las mismas o la de sus pertenencias por el mero hecho de estar amarradas en el puerto.

3ª) Finalmente, cabe advertir aquí que resultó decisiva la intervención de un tercero, de una entidad tal que rompe el necesario nexo causal con el funcionamiento de los servicios públicos, pues los hechos acaecidos con motivo de un robo constituyen un suceso ajeno al funcionamiento del puerto.

Se puede concluir, por tanto, que los daños y perjuicios cuya reparación pretende la interesada 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.

Es claro que el daño, surgido con ocasión de la prestación del servicio público, ha sido producido por la comisión de un hecho delictivo por persona o personas desconocidas, actuación y persona sobre las que la Administración carece, obviamente, de deberes tuitivos o de vigilancia, lo que permite apreciar -se reitera- la ruptura del posible nexo causal que pudiera existir entre la actuación u omisión de la Administración y los daños sufridos.

La conclusión contraria nos llevaría, como ha afirmado el Tribunal Supremo en numerosas sentencias (entre ellas la de su Sala 3ª de 27 de julio de 2002), a convertir a las Administraciones Públicas en aseguradoras de todos los

riesgos sociales, dada la amplitud de los servicios que prestan y de las competencias que ostentan, lo que tendría una consecuencia perturbadora *"para una correcta realización y progresiva ampliación de tales servicios públicos, pues el principio de solidaridad de riesgos, que late en el sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración, con el fin de lograr un mejor reparto de los beneficios y cargas sociales, puede verse frustrado con interpretaciones extensivas del requisito del nexo causal"*.

La misma conclusión desestimatoria alcanza 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) (...), 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".

De acuerdo con lo que se ha señalado sólo cabe concluir que no existe ninguna relación de causalidad entre el daño alegado por la empresa reclamante y el funcionamiento del servicio público portuario, por lo que no procede declarar que se haya incurrido en un supuesto de responsabilidad extracontractual de la Administración que deba ser objeto de resarcimiento.

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 formulada por entender que no concurre la necesaria relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público portuario y los daños alegados por la interesada.

No obstante, V.E. resolverá.