



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 109/2022

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 23 de marzo de 2022.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente de Puertos Canarios en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), en nombre y representación de (...), (...), (...), (...), (...) y (...), por daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público de Puertos Canarios (EXP. 61/2022 ID)\*.*

## FUNDAMENTOS

### I

1. El presente Dictamen -solicitado por el Sr. Presidente de Puertos Canarios- tiene por objeto la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación en concepto de responsabilidad extracontractual de dicha entidad pública, iniciado mediante solicitud de (...), en representación de las entidades mercantiles (...) [como propietaria de las unidades (...) y (...)], (...) [como propietaria de las unidades (...) y (...)], (...) [como propietaria de las unidades (...) y (...)], (...) [como propietaria de las unidades (...), (...), (...), (...)]; de (...) [como propietario de la maquinaria y equipos que se encontraban a bordo de la flota]; y de la compañía mercantil (...) [como « (...) entidad armadora de la FLOTA, esto es, la empresa que no siendo su propietaria tenía su posesión y los dedicaba a su explotación en su propio nombre y bajo su responsabilidad»]. Y en cuya virtud se solicita la indemnización de los daños y perjuicios irrogados a los reclamantes -propietarios y armador de la flota- como consecuencia del hundimiento de sus embarcaciones y demás pertenencias acaecido el 28 de febrero de 2018 en el Puerto de Gran Tarajal -isla de Fuerteventura-, con motivo del temporal («Emma») que por aquellas fechas azotó las Islas Canarias.

---

\* Ponente: Sr. Suay Rincón.

2. Los reclamantes solicitan una indemnización cuyo importe total asciende a la cantidad de 3.010.285,38 €. Esta cuantía determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo, y la legitimación del Sr. Presidente de Puertos Canarios para solicitarlo, según los arts. 11.1.D.e) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), en relación con el art. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) y con el art. 26, letra a) de la Ley 14/2003, de 8 de abril, de Puertos de Canarias.

En este sentido, procede advertir que, con fecha de 4 de noviembre de 2021, el Pleno de este Consejo Consultivo tomó el Acuerdo de mantener la doctrina mayoritaria que interpreta extensivamente el art. 12.3 LCCC, en el sentido de considerar que la autoridad legitimada para solicitar el correspondiente dictamen es la que ostente la representación legal de la entidad, cuando se trate de organizaciones con personalidad jurídica propia y funcionamiento autónomo, siempre que su eventual adscripción orgánica no lesione su autonomía funcional (entidades públicas empresariales, organismos autónomos y consorcios). En consecuencia, se admite la legitimación de la Presidencia de Puertos Canarios para solicitar el dictamen de este Consejo Consultivo de Canarias.

3. En el análisis a efectuar resultan de aplicación la citada Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común (LPACAP); la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP); así como la Ley 14/2003, de 8 de abril, de Puertos de Canarias y el Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley de Puertos de Canarias, aprobado mediante Decreto 52/2005, de 12 de abril.

4. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva, respectivamente, tanto por parte de los interesados -al haber sufrido una lesión como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento de Puertos Canarios [art. 32.1 LRJSP y art. 4.1.a) LPACAP]- como por la entidad pública a la que se imputa la producción del daño.

Asimismo, los reclamantes actúan en el presente procedimiento administrativo mediante representante -(...)- (art. 32 LPACAP), cuyo poder de actuación consta debidamente acreditado en el expediente.

5. La competencia para tramitar y resolver el presente procedimiento le corresponde a la Administración autonómica, actuando mediante la entidad Puertos Canarios, titular de las instalaciones en la que se produjo el daño reclamado.

Como bien señala la Propuesta de Resolución, «la competencia para resolver el procedimiento corresponde al Presidente de Puertos Canarios, por ser el Puerto de Gran Tarajal titularidad de la Comunidad Autónoma de Canarias (artículos 2.3, 21.1 y 2, 26 y 28.2.f) de La Ley 14/2003, de 8 de abril, de Puertos de Canarias, y artículo 92 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas)» -Consideración Jurídica tercera-.

6. Se cumple el requisito de no extemporaneidad de la acción (art. 67.1, párrafo primero, LPACAP), toda vez que la reclamación se presenta el día 26 de febrero de 2019 respecto de un daño acaecido el día 28 de febrero de 2018. Circunstancia esta que no es puesta en entredicho por la Propuesta de Resolución.

7. El plazo para la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial es de seis meses; transcurridos los cuales, si no se notificara al interesado resolución expresa, se produciría silencio en sentido desestimatorio (art. 91.3 LPACAP).

En el presente supuesto, se ha superado el plazo de seis meses que, para su resolución, establece el art. 91.3 LPACAP. Sin embargo, es doctrina reiterada de este Consejo Consultivo que la demora producida no impide la resolución del procedimiento; pesando sobre la Administración la obligación de resolver expresamente, a tenor de lo establecido en los arts. 21.1 y 24.3.b) LPACAP (DDCC 120/2015, de 9 de abril y 270/2019, de 11 de julio, entre otros).

## II

1. Los reclamantes (tanto los propietarios como el armador de la flota) instan la incoación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, para el reconocimiento del derecho a una indemnización por los daños y perjuicios causados, presuntamente, por el funcionamiento anormal del servicio público autonómico.

En este sentido, se interesa la indemnización de la pérdida patrimonial sufrida como consecuencia del hundimiento de sus embarcaciones y demás pertenencias acaecido el 28 de febrero de 2018 en el Puerto de Gran Tarajal -isla de Fuerteventura-, con motivo del temporal («Emma») que por aquellas fechas azotó las Islas Canarias.

2. En relación con la acción resarcitoria ejercitada, se ha de advertir que los reclamantes formulan su pretensión frente a la Administración estatal -Capitanía Marítima de Las Palmas, dependiente del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana- y autonómica -Puertos Canarios-, de manera solidaria,

«presumiblemente por entender los reclamantes que se da una responsabilidad concurrente en la producción del daño, no siendo posible la determinación de la parte concreta de este que resulta imputable a cada una de ellas (artículo 33.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público)» -Fundamento IV del Dictamen 1/2021, de 18 de marzo de 2021, del Consejo de Estado-.

Como certeramente señala el Consejo de Estado en el citado Dictamen -referido, igualmente, al asunto sustanciado en las presentes actuaciones-, «los reclamantes han deducido también su pretensión indemnizatoria contra el ente público Puertos Canarios, debido a que dicha Administración había autorizado el atraque de la referida flota en el muelle comercial del Puerto de Gran Tarajal (puerto de titularidad y gestión directa de la Comunidad Autónoma de Canarias), sin haber obtenido previamente el preceptivo informe de la Capitanía Marítima de Las Palmas, la cual debería haberse pronunciado sobre las condiciones de seguridad que el puerto ofrecía para albergar una flota de esas características durante tanto tiempo y, en su caso, determinar las condiciones de seguridad que se debían adoptar para autorizarlo. También le reprochan haber incumplido la obligación de tener un plan de emergencia, que no existía a la fecha del siniestro».

A este respecto, el escrito de reclamación inicial viene a señalar lo siguiente - documento n.º 19 del expediente de responsabilidad patrimonial-:

«el hundimiento de la FLOTA, acaecido en el lugar, momento y circunstancias narradas, es efecto directo, única y exclusivamente, de las acciones u omisiones, esto es y en Derecho, del funcionamiento -anormal- de los servicios de las Dos Administraciones contra las que se dirige la presente reclamación, desde el mismo momento en que:

1º.- Estableciendo el artículo 16 de la Ley 14/2014 de Navegación Marítima, de 24 de julio, que (...)

“Artículo 16. Atraque, amarre y fondeo de buques inactivos.

1. La Autoridad Portuaria autorizará, en las condiciones de seguridad que determine la Administración Marítima, el atraque, amarre o fondeo temporal de buques inactivos designando el lugar, período y demás condiciones de permanencia, siempre que no perjudique la seguridad de la navegación y de las operaciones portuarias o constituya un peligro para las personas, los bienes o el medio ambiente.

2. En todo caso, la Administración Marítima fijará la dotación de seguridad y podrá exigir garantía suficiente para cubrir los daños o perjuicios que pudieren ocasionarse durante el tiempo del atraque, amarre o fondeo y, en su caso, los gastos necesarios para la subsistencia de las personas a bordo. (...) ” (sic),

PUERTOS CANARIOS, incumpléndolo frontal e indiscutiblemente, autorizó el atraque de la FLOTA en el Puerto de Gran Tarajal para larga estancia y en condiciones de inactividad,

*sin antes recabar el preceptivo informe de la Administración Marítima, en nuestro caso, la Capitanía Marítima de Las Palmas, sobre la condiciones de seguridad en que podría otorgarse tal autorización, esto es, sin que dicha administración, experta en la materia, analizara las condiciones de seguridad que el puerto ofrecía para albergar una flota de esas características durante tanto tiempo, y, en su caso, determinar las condiciones de seguridad que se debían adoptar para autorizarlo. Afirmamos que dicha omisión de PUERTOS CANARIOS contribuyó decisivamente a la causación del resultado dañoso cuyo resarcimiento se pretende a través de esta reclamación.*

*2º.- Estableciendo el artículo 126 del Decreto 117/2015, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de policía y gestión de los puertos de gestión directa de la Comunidad Autónoma de Canarias, que (...)*

*“Artículo 126 Planes de autoprotección*

*1. Cada puerto gestionado por la Administración portuaria canaria debe estar dotado de un plan de autoprotección como sistema de control y gestión de la seguridad en el desarrollo de las actividades corporativas que se realizan en el recinto portuario.*

*2. Este plan comprenderá:*

*a) El análisis y evaluación de los riesgos.*

*b) El establecimiento de objetivos de prevención.*

*c) La definición de la organización de medios humanos y materiales disponibles para la prevención de riesgos y la intervención en emergencias.*

*d) El establecimiento de los procedimientos de actuación ante emergencias que garanticen la evacuación y/o confinamiento e intervención inmediatas.*

*e) La integración con la planificación del Sistema Público de Protección Civil.*

*3. El plan de autoprotección se referirá a la totalidad del recinto portuario teniendo cada operador o concesionario la obligación de elaborar, implantar, mantener la eficacia y actualizar el plan correspondiente a la actividad o actividades de las que sea titular. En su redacción se estará a lo previsto por el Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia, o norma que lo sustituya, y al resto de normativa que sea de aplicación.*

*4. El plan de autoprotección constará de los siguientes capítulos -reflejados en el Anexo II del real decreto citado en el apartado 2 del presente artículo-, relativo al «Contenido mínimo del plan de autoprotección»:*

*a) Capítulo 1: Identificación de los titulares y del emplazamiento de la actividad.*

b) *Capítulo 2: Descripción detallada de la actividad y del medio físico en el que se desarrolla.*

c) *Capítulo 3: Inventario, análisis y evaluación de riesgo.*

d) *Capítulo 4: Inventario y descripción de las medidas y medios de autoprotección.*

e) *Capítulo 5: Programa de mantenimiento de las instalaciones.*

f) *Capítulo 6: Plan de actuación ante emergencias.*

g) *Capítulo 7: Integración del plan de autoprotección en otros de ámbito superior.*

h) *Capítulo 8: Implantación del plan de autoprotección.*

i) *Capítulo 9: Mantenimiento de la eficacia y actualización del plan de autoprotección.*

j) *Anexo I: Directorio de comunicación.*

k) *Anexo II: Formularios para la gestión de emergencias.*

5. *En los supuestos referentes a contaminación marina, el plan de autoprotección deberá contemplar lo establecido por el Real Decreto 1695/2012, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Sistema Nacional de Respuesta ante la contaminación marina, o norma que lo sustituya.” (sic),*

*PUERTOS CANARIOS, incumpléndolo también frontal e indiscutiblemente, autorizó el ataque de la FLOTA en el Puerto de Gran Tarajal para larga estancia y en condiciones de inactividad, toda vez que, como luego se puso de manifiesto, tal Plan de Emergencia no existía a la fecha del siniestro, y sigue sin existir. Afirmamos también que el incumplimiento por parte de PUERTOS CANARIOS de la obligación que le incumbe, señalada en el transcrito artículo 126 contribuyó también a la causación del resultado dañoso cuyo resarcimiento se pretende a través de esta reclamación».*

Por lo demás, los reclamantes afirman la existencia de la necesaria relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el resultado lesivo producido. Y lo hacen en los siguientes términos:

*«La relación de causalidad directa entre tales tres y señaladas omisiones y acciones de PUERTOS CANARIOS y de la Capitanía Marítima de Las Palmas y la pérdida total de la FLOTA es clara y evidente, pues nunca se habría producido si PUERTOS CANARIOS hubiese recabado de la Capitanía Marítima de Las Palmas el informe preceptivo considerado en el artículo 16 de la Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima; si PUERTOS CANARIOS hubiese tenido dotado al Puerto de Gran Tarajal el Plan de Emergencia considerado en el artículo 126 del Decreto 117/2015, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de policía y gestión de los puertos de gestión directa de la Comunidad Autónoma de Canarias; (...).*

*PUERTOS CANARIOS no solicitó el informe preceptivo que debió haber pedido, ex artículo 16 de la Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima, a la Capitanía*

*Marítima de Las Palmas, negligente incumplimiento legal que, por sí solo, es determinante la responsabilidad que propugnamos en su contra, pues la emisión de dicho informe, que eventualmente habría determinado las condiciones de seguridad que se deberían haber implementado para el interés general y el particular de mis poderdantes, los cuales a su conocimiento habrían tomado la decisión correspondiente, esto es, no atracar la FLOTA o atracarla cumpliendo tales condiciones; es evidente e indiscutible también que PUERTOS CANARIOS no tenía dotado al Puerto de Gran Tarajal del Plan de Autoprotección al que tendría que haberlos dotado ex artículo 126 del Decreto 117/2015, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de policía y gestión de los puertos de gestión directa de la Comunidad Autónoma de Canarias, negligente incumplimiento legal que, también por sí solo, es determinante de la misma responsabilidad, pues mis poderdantes, al tomar la decisión de atracar la FLOTA en dicho puerto, dieron por supuesto que PUERTOS CANARIOS lo tenía dotado de tal Plan; (...) ».*

3. Partiendo de lo anteriormente expuesto, y una vez afirmada la concurrencia de los requisitos sobre los que se asienta la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, los perjudicados solicitan ser resarcidos de los daños y perjuicios derivados del hundimiento de las embarcaciones y sus pertenencias, así como de los gastos de remoción de los restos de la flota tras el hundimiento.

La cuantía indemnizatoria reclamada se cifra, finalmente, y tras la oportuna instrucción del expediente, en un importe de 3.010.285,38 € (2.973.971,35 € para los propietarios y 146.314,03 € para el armador de la flota).

### III

Los principales trámites del procedimiento de responsabilidad patrimonial son los siguientes:

1.- Con fecha 26 de febrero de 2019 el representante de los propietarios y del armador de la flota hundida en el Puerto de Gran Tarajal el día 28 de febrero de 2018 formula reclamación patrimonial contra la Administración estatal y autonómica -solidariamente-, interesando el resarcimiento de la pérdida patrimonial sufrida, así como los gastos de remoción de los restos de las embarcaciones hundidas.

2.- Con fecha 25 de marzo de 2019 se da traslado de la reclamación formulada a la compañía aseguradora con la que la entidad pública «Puertos Canarias» tiene concertada póliza de seguro para la cobertura de este tipo de eventualidades.

Asimismo, y con fecha 17 de abril de 2019 se pone en conocimiento de la Capitanía Marítima de Las Palmas el planteamiento de la presente reclamación extracontractual (art. 33.4 LRJSP).

3.- Mediante escrito fechado el día 30 de abril de 2019 la aseguradora del ente público «*Puertos Canarias*» solicita que se le tenga por personada en las actuaciones como interesada, dándosele traslado de los trámites practicados.

4.- Con fecha 18 de junio de 2019 el órgano instructor requiere a los reclamantes para que procedan a la subsanación de su solicitud, aportando diversa documentación (*v.gr.*, poderes de representación, pólizas de seguro, etc.).

Este requerimiento es debidamente cumplimentado por los perjudicados -según consta en las actuaciones- mediante la presentación, con fecha 9 de julio de 2019, de escrito de alegaciones al que se adjunta la documentación interesada.

5.- Mediante Resolución n.º 600/2019, de 8 de octubre, del Director Gerente de Puertos Canarias se acuerda admitir a trámite la reclamación patrimonial instada por (...), en nombre y representación de (...), (...), (...), (...), (...) y (...); propietarios y armador, respectivamente, de la flota naval hundida en el puerto de Gran Tarajal, en la isla de Fuerteventura, el 28 de febrero de 2018.

6.- Con fecha 23 de enero de 2020 se dicta Resolución n.º 49/2020, del Director Gerente de Puertos Canarias, por la que se admite la prueba documental propuesta por los reclamantes y se procede a la apertura del periodo probatorio para su práctica.

7.- Con fecha 22 de enero de 2021 el órgano instructor requiere -por segunda vez- a los reclamantes la aportación de diversa documentación.

Este requerimiento es cumplimentado por los interesados mediante la presentación de sendos escritos de subsanación fechados los días 2 y 27 de marzo de 2021.

8.- Con fecha 14 de junio de 2021 se notifica a la entidad «*Puertos Canarias*» la Resolución de 26 de mayo de 2021 de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Fomento -dictada por delegación del Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana-, por la que se desestima la reclamación patrimonial planteada por (...), en nombre y representación de (...), (...), (...), (...) y (...) (propietarios y armador, respectivamente, de la flota naval hundida en el puerto de Gran Tarajal, en la isla de Fuerteventura, el 28 de febrero de 2018, frente a la Capitanía Marítima de Las Palmas).

Junto a dicha resolución administrativa se acompaña copia del Dictamen 1/2021, de 18 de marzo de 2021, del Consejo de Estado, favorable a la desestimación de la reclamación extracontractual planteada.

9.- Con fecha 20 de abril de 2021 el órgano instructor acuerda solicitar la evacuación de informe por parte del Jefe de Explotación de Puertos Canarios en la isla de Fuerteventura (art. 81.1 LPACAP).

Dicho documento es emitido con fecha 2 de julio de 2021.

10.- Con fecha 16 de julio de 2021 se acuerda la apertura del trámite de audiencia, concediendo a los interesados un plazo de diez días para que pudieran formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estimasen pertinentes.

Dicho acuerdo es notificado, según consta en el expediente administrativo, al representante de los perjudicados y a la aseguradora del ente público.

11.- Consta en las actuaciones la presentación de sendos escritos de alegaciones por parte de la aseguradora de «*Puertos Canarios*» y del representante de los perjudicados, con fecha 29 y 30 de julio de 2021, respectivamente.

12.- Con fecha 7 de febrero de 2022 se formula Propuesta de Resolución en cuya virtud se propone desestimar la presente reclamación de responsabilidad patrimonial deducida frente al ente público «*Puertos Canarios*».

13.- Mediante oficio de 10 de febrero de 2022 (con registro de entrada en este Consejo Consultivo al día 14 de ese mismo mes y año) se solicita la evacuación del dictamen del Consejo Consultivo de Canarias [art. 81.2 LPACAP en relación con los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC].

Respecto a esta cuestión, se advierte que la referencia efectuada por el Fundamento de Derecho sexto de la Propuesta de Resolución a la «*Junta Consultiva de Canarias*» -órgano consultivo en materia de contratación pública de la Administración autonómica, adscrito a la Consejería de Hacienda- ha de ser convenientemente corregida.

## IV

1. La Propuesta de Resolución sometida al parecer jurídico de este Consejo Consultivo de Canarias desestima la reclamación extracontractual planteada por los propietarios y el armador de la flota y demás pertenencias hundidas en el puerto de

Gran Tarajal el día 28 de febrero de 2018, con motivo del temporal “Emma» que azotó las Islas Canarias por aquellas fechas. Y ello al entender que no concurre el imprescindible nexo de causalidad entre el funcionamiento del servicio público portuario y el resultado lesivo finalmente producido.

A este respecto, la Propuesta de Resolución formula las siguientes conclusiones - Fundamento de Derecho decimoquinto-:

*« (...) no concurren los presupuestos determinantes de la responsabilidad patrimonial de Puertos Canarios y del consiguiente deber de indemnizar, pues no existe nexo causal entre los daños producidos y el funcionamiento del servicio público.*

*Los daños producidos en las embarcaciones, maquinaria y equipos afectados no guardan ninguna relación con la actuación de Puertos Canarios, ni tampoco guarda relación con la actuación de Capitanía Marítima, como ya ha quedado resuelto mediante la Resolución de 26 de mayo de 2021, de la División de la Reclamaciones de Responsabilidad Patrimonial de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Fomento.*

*Puertos Canarios cumplió de manera rigurosa con la legalidad vigente, autorizando la puesta a disposición del espacio portuario para la prestación del servicio de atraque en base a la documentación facilitada por el armador/consignatario y advirtió a los usuarios del Puerto y responsables de las embarcaciones que actuaran para prevenir las consecuencias del temporal que se aproximaba a las Islas Canarias y, cuando fue necesario, activó los planes de autoprotección y contingencias pertinentes. La afectación del temporal “Emma” al resto de las embarcaciones atracadas en el Puerto, tuvo un alcance mucho más limitado, pues no sufrieron daños de tanta entidad como la flota.*

*Correspondía al armador y/o a los responsables de la flota tomar las decisiones que afectaban a la seguridad de la misma.*

*Se concluye, por tanto, que el hundimiento de la flota se produjo por diversas causas ajenas al funcionamiento del servicio público, que no han sido desvirtuadas por los informes aportados por los reclamantes:*

*En primer lugar, la situación meteorológica adversa producida por la Borrasca Emma, con rachas de viento registrados en Canarias por encima de los 129 km/h.*

*En segundo lugar, la actuación negligente e inadecuada del armador que no adoptó las decisiones y medidas de seguridad exigible a un marino competente. Ante la amenaza de la borrasca, con sus varios frentes asociados, no tomó con antelación, las medidas adecuadas, necesarias y suficientes para garantizar la seguridad de la flota y evitar los daños producidos pues:*

*- No notificó a Capitanía Marítima de Las Palmas información esencial que hubiera permitido a esta determinar las condiciones de seguridad pertinentes.*

- No contaba con personal y medios técnicos suficientes en el Puerto de Gran Tarajal para poder tomar decisiones y ejecutarlas con celeridad, antes, ni durante el temporal. En algunos momentos, incluso, se intentó contactar con la tripulación, sin éxito.

- Conociendo desde el 21 de febrero que se estaba aproximando a la Isla de Fuerteventura la borrasca Emma, con sus varios frentes, decidió no reforzar el personal de custodia y vigilancia de la flota y se limitó a enviar amarradores y un remolcador.

- Esperó hasta el 26 de febrero para solicitar a la Capitanía Marítima permiso para sacar la flota a las inmediaciones del Puerto, cuando se sabía desde el principio que dicha borrasca entraría por el Sur-Oeste y que, por tanto, la flota no iba a quedar resguardada en el Puerto de Gran Tarajal.

- Aunque Capitanía Marítima hubiese autorizado el fondeo solicitado, no disponía de los medios personales y materiales necesarios y suficientes para sacar la flota del Puerto (dos tripulantes y un solo remolcador).

- Capitanía Marítima no hubiese prohibido la salida del puerto para zarpar en demanda de puerto de refugio, lugar de abrigo o para capear el temporal, como hubiese sido lo razonable, pero no fue lo solicitado por el armador/consignataria.

- Dadas las condiciones meteorológicas existentes, antes de mover la flota, hubiera sido razonable, incluso necesario, retirar todos los vehículos y maquinaria que se encontraba estibados sobre la cubierta de las embarcaciones y tampoco se hizo.

- En todo momento era Puertos Canarias quien iba informando a la consignataria de los incidentes que se iban produciendo, instando insistentemente al armador, a realizar actuaciones tendentes a la seguridad de la flota y de las instalaciones portuarias, como era además su obligación, apreciándose en el relato de los hechos una excesiva demora en la toma de decisiones.

En tercer lugar, a los factores apuntados, se unieron otros que contribuyeron a agravar las consecuencias/daños del siniestro: la desconocida existencia de combustible y sustancias contaminantes a bordo de las unidades de la flota y el estado de conservación y mantenimiento de las embarcaciones, que presentaban una falta de mantenimiento del acero, con presencia de corrosión y agujeros, que debilitaba la estructura de las mismas, hecho que facilitó la rápida aparición de vías de agua.

Por todo ello, se puede concluir que el hundimiento de la flota y los daños producidos han sido causados por culpa o negligencia exclusiva de quien lo sufrió».

2. Pues bien, con carácter previo al examen de la cuestión de fondo, resulta oportuno advertir que el análisis jurídico efectuado en el presente documento se limita exclusivamente, en aplicación del principio de competencia, a examinar la

reclamación de responsabilidad en lo que hace a la actuación de la Administración autonómica, a través del ente público «Puertos Canarias».

Así, una vez consultadas las actuaciones que obran en el expediente administrativo, se concluye -en unión de criterio con la Propuesta de Resolución- que no concurren los requisitos exigibles para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública autonómica -titular del servicio público portuario-. En este sentido, procede formular las siguientes consideraciones jurídicas.

2.1. Los reclamantes alegan la vulneración de diversas normas (art. 16 de la Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima y 126 del Decreto 117/2015, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de policía y gestión de los puertos de gestión directa de la Comunidad Autónoma de Canarias) por parte del ente público «Puertos Canarias» que, a su juicio, son determinantes de la producción del resultado lesivo (hundimiento de las embarcaciones y demás pertenencias de los perjudicados).

Sin embargo, frente a los argumentos esgrimidos por los reclamantes (y el esfuerzo dialéctico efectuado por su representante en aras a articular un relato fáctico-jurídico en el que sustentar la pretensión resarcitoria) se constata en el expediente no sólo la inexistencia de tal infracción normativa sino, además, la falta de virtualidad de ese presunto incumplimiento legal como causa determinante de la producción del evento dañoso.

Basta con reproducir las consideraciones jurídicas vertidas por la Propuesta de Resolución en su Fundamento de Derecho décimo -cuyos razonamientos se comparten plenamente y hacemos nuestros-:

*«En el (...) escrito de reclamación se argumenta que el hundimiento de la flota (...) es efecto directo, única y exclusivamente (...) del funcionamiento -anormal- de los servicios de las Dos Administraciones contra las que se dirige la reclamación, desde el mismo momento en que:*

*1º.- PUERTOS CANARIOS, incumpliendo lo establecido en el artículo 16 de la Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima, "autorizó el atraque de la FLOTA en el Puerto de Gran Tarajal para larga estancia y en condiciones de inactividad, sin antes recabar el preceptivo informe de la Administración Marítima, en nuestro caso, la Capitanía Marítima de Las Palmas, sobre la condiciones de seguridad en que podría otorgarse tal autorización (...)".*

*2º.-PUERTOS CANARIOS, incumpliendo el artículo 126 del Decreto 117/2015, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de policía y gestión de los puertos de gestión*

*directa de la Comunidad Autónoma de Canarias, relativo los Planes de autoprotección de que deben estar dotados los puertos, "autorizó el atraque de la FLOTA en el Puerto de Gran Tarajal para larga estancia y en condiciones de inactividad, toda vez que, como luego se puso de manifiesto, tal Plan de Emergencia no existía a la fecha del siniestro, y sigue sin existir.*

*En cuanto al punto 1º, que alega incumplimiento por Puertos Canarias del artículo 16 de la Ley 14/2014, de Navegación Marítima, se argumenta en contra lo siguiente:*

*- Puertos Canarias cumplió de manera rigurosa con la legalidad vigente. Según resulta del informe del Jefe de Explotación de Puertos Canarias, Puertos Canarias autorizó la puesta a disposición del espacio portuario para la prestación del servicio de atraque en base a la documentación facilitada por el armador/consignatario. Además, de acuerdo con las cláusulas 9.a) y 10.a).c. del pliego de cláusulas que se adjuntó a la resolución, el otorgamiento de la autorización de ocupación no eximía al peticionario de la obtención de otras autorizaciones legalmente procedentes.*

*Por tanto, fue (...) la que incumplió el pliego de cláusulas de la autorización. En base a las citadas cláusulas, el armador/consignatario tenía la obligación de presentar ante la Capitanía Marítima de las Palmas la comunicación de declaración general del capitán, la lista de tripulantes y la declaración general de residuos según convenio Marpol, de cada una de las unidades marítimas que componían la flota y no lo hizo.*

*- Se confirma también que dicha obligación era del armador en el Informe emitido por (...), Capitán Marítimo de Las Palmas, con fecha de 4 de julio de 2019, que consta en el expediente administrativo que se tramitó en el Ministerio de Fomento, en relación con la presente reclamación de responsabilidad patrimonial, pues se afirma que Capitanía Marítima tuvo conocimiento de que todas las unidades de la flota se encontraban en situación de inactividad, sin tripulación a bordo y cargadas de combustible, con posterioridad al 26 de febrero de 2018, fecha de la solicitud de fondeo, en la que además no se le informó sobre dichos extremos, lo que se afirma conculca lo dispuesto por el artículo 16 de la Ley 14/2014, de Navegación Marítima, relativo al atraque, amarre y fondeo de buques inactivos.*

*En cumplimiento de dicho precepto legal, y con el fin de ayudar a los interesados en amarrar buques en situación de inactividad en puertos o puntos situados en aguas españolas, dicha Capitanía, dice, ha desarrollado una guía de ayuda relativa a las Condiciones Generales de Seguridad Marítima y Prevención de la Contaminación para la Aceptación de Buques y Artefactos Navales Inmovilizados en los Puertos.*

*De haberse aplicado el procedimiento legal establecido en estos casos, es muy posible que se hubiesen minorado sensiblemente o incluso evitado, los daños producidos.*

*En este sentido, apunta el Jefe de Explotación de Puertos Canarias en su informe, que atendiendo al apartado de Procedimientos, página 7, de la citada guía de ayuda elaborada*

por la Capitanía Marítima de Las Palmas: “Los interesados deberán presentar en Capitanía para su estudio la siguiente información y documentos, a la vista de los cuales la Capitanía Marítima informará a la Autoridad Portuaria acerca de la conveniencia o no, desde el punto de vista de la seguridad marítima y de la preservación de la integridad del medio marino, de admitir el buque o artefacto en puerto para su inmovilización:

a. Identificación del buque.

b. Nombre, dirección, número IMO de la compañía, dirección postal y otros detalles de contacto del armador.

c. Identificación del consignatario.

d. Naturaleza de la carga a bordo y cantidades, si la hubiera.

e. Declaración de mercancías peligrosas si hubiera lugar a ello.

f. Estado de consumos, particularmente combustibles y aceites.

g. Localización propuesta para la inmovilización del buque o artefacto. En ningún caso se admitirán localizaciones fuera de aguas pertenecientes al dominio público de los puertos.

h. ETA y duración prevista de la inmovilización.

i. Copia de los siguientes documentos:

(...) ix. Documento de tripulación mínima de seguridad

xiv. Información requerida en una escala ordinaria: DUE, lista de tripulantes, declaración del capitán, declaración de residuos, declaración ISM, etc (...).”.

Informa el Jefe de Explotación de Puertos Canarias que el consignatario comunicó a la Capitanía Marítima de Las Palmas las cuatro entradas a puerto (con fechas de registro 19-12-2017, 12-01-2018, 24-01-2018 y 01-02-2018) a través de Portel Servicios telemáticos, si bien, en estas comunicaciones no aportó u ocultó a la Administración Marítima información esencial, que le hubiera permitido determinar las condiciones de seguridad pertinentes, como la duración de la estancia de la flota en el Puerto de Gran Tarajal, la situación de inactividad (en “laid-up”), la falta de tripulación y la existencia a bordo de vehículos, maquinaria y de hidrocarburos (169.000 litros de gasoil y de 3.900 litros de aceite y otras sustancias contaminantes).

Por todo ello hay que concluir, que fue el armador quien decidió retirar la tripulación de las embarcaciones sin autorización y dejó los buques inactivos sin notificarlo a Capitanía Marítima, incumpliendo con lo establecido en el artículo 16 de la Ley 14/2014, de Navegación Marítima.

Fue el armador quien, sin haber seguido el procedimiento legal establecido, no aportó a la Administración Marítima información esencial que hubiera permitido a esta determinar las condiciones de seguridad pertinentes: características de la flota, su estado de conservación y

*composición, tripulación al mando de la misma, naturaleza de la maquinaria a bordo y estado de consumos, particularmente combustible y aceites existente en las embarcaciones.*

*La omisión de dicha información por el armador no permitió a la Administración Marítima establecer la tripulación mínima de seguridad, ni las condiciones de seguridad para las embarcaciones y la carga y el combustible y sustancias contaminantes existentes en las mismas.*

*Tampoco aportó el armador dicha información completa en su solicitud de atraque a Puertos Canarios, ni si quiera aportó el listado de tripulantes que se exigía en el punto 6 de la solicitud, haciéndose constar que se adjuntaba cuando realmente no fue así.*

*En cuanto al punto 2ª, que alega el incumplimiento por Puertos Canarios del artículo 126 del Decreto 117/2015, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Policía y Gestión de los Puertos de gestión directa de la Comunidad Autónoma de Canarias, por autorizar el atraque de la flota en el Puerto de Gran Tarajal para larga estancia y en condiciones de inactividad, sin que existiese el Plan de Emergencia de dicho Puerto.*

*A dicho respecto, el informe del Jefe de Explotación de Puertos Canarios (página 34) argumenta que, "el Puerto de Gran Tarajal cuenta con los siguientes planes:*

*a. Plan de Autoprotección, a que se refiere el citado artículo 126 del Decreto 117/2015, redactado en abril de 2016 por técnico competente con n.º de registro autonómico TR 000111 y presentado en el registro autonómico de la Dirección General de Seguridad y Emergencias del Gobierno de Canarias, el 14 de junio de 2016, con n.º de registro de entrada 805.370. El plan se activó el día 25 de febrero de 2018 en dos ocasiones, por la rotura de cabos de amarre de una pontona y para el rescate de los dos tripulantes. Posteriormente se volvió a activar el día 28 de febrero de 2018, con motivo del hundimiento de la primera pontona y el vertido de hidrocarburos.*

*b. Plan Interior de Contingencias Medioambientales, redactado en abril de 2014 por técnico competente y aprobado por el Consejo de Administración del E.P.E. Puertos Canarios con fecha de 23 de mayo de 2014. El día 28 de febrero de 2018, al detectarse los primeros vertidos de hidrocarburos en la lámina de agua, se activó el plan, pasando directamente a nivel 3, al ser necesaria la intervención de medios externos por que el volumen del vertido superaría en caso de materializarse los medios propios del puerto.*

*c. Plan de Protección Portuaria, redactado en mayo de 2015 por técnico competente y aprobado mediante resolución de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio de Interior, con fecha 15 de julio de 2016."*

*Dichos planes figuran aportados al expediente administrativo con el informe del Jefe de Explotación de Puertos Canarios y fueron activados por Puertos Canarios, atendiendo a lo que*

*el temporal y sus distintos incidentes requerían, según se desprende del relato de los hechos».*

Así pues, pese a los vanos intentos del representante de los perjudicados por subvertir la tozuda realidad material que se deduce del expediente, preciso es concluir que los únicos incumplimientos normativos que se aprecian en las actuaciones justamente son los imputables a los reclamantes (significativamente, del propio art. 16 de la Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima, como ha quedado expuesto en las líneas anteriores).

Vulneración del ordenamiento jurídico -por parte de los reclamantes- que se extiende, incluso, a lo establecido en el art. 304.2 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante; negándose aquellos, injustificadamente, a asumir los costes derivados de la remoción de los restos de la flota hundida, pese a estar obligados legalmente a tal efecto.

2.2. De la lectura del expediente, en efecto, se deduce que: a) Los ahora reclamantes eran perfectos conocedores de las características propias del puerto en el que se encontraba atracada la flota (así, en el informe técnico adjunto a la autorización de atraque se hace constar que *«el muelle comercial está abierto a oleaje de tiempos sures, con lo que el armador deberá tomar las medidas que estime oportunas ante temporales de esta dirección»*), y de su obligación legal de garantizar el cumplimiento de las disposiciones vigentes en materia preventiva, medioambiental, contraincendios y de autoprotección durante el servicio de amarre y navegación en la dársena portuaria, debiendo adoptar, en todo caso, las medidas necesarias para garantizar la seguridad de la flota -véase en este sentido, el pliego de cláusulas que han de regir en las autorizaciones para el servicio de amarre de buques en puertos de gestión directa de titularidad de la Comunidad Autónoma de Canarias-; b) Tuvieron conocimiento de la llegada de la borrasca "Emma" con antelación suficiente para poder actuar en garantía de la seguridad de las embarcaciones y demás bienes -tal y como se reconoce expresamente en el escrito de reclamación, al menos, desde el 21 de febrero de 2018; es decir, con una semana de antelación al acaecimiento del evento dañoso-; c) El ente público *«Puertos Canarias»* no sólo advirtió con anticipación a los reclamantes de la llegada del temporal de sur-oeste, sino que, además, requirió a éstos, antes y durante el temporal, para que adoptaran las medidas de seguridad necesarias en aras a la evitación de los posibles daños a la flota y a las propias instalaciones portuarias -

recordándoles, de este modo, lo que eran sus obligaciones legales-; d) Los responsables de las embarcaciones ocultaron información esencial (situación de inactividad de la flota y sin tripulación a bordo) a la Capitanía Marítima de Las Palmas, lo que, aparte de suponer un flagrante incumplimiento, por parte de los reclamantes, del mandato normativo establecido en el art. 16 de la Ley 14/2014, de Navegación Marítima, hubiera permitido determinar las condiciones de seguridad pertinentes en atención a este tipo de situaciones meteorológicas -tal y como se indica en el informe del Capitán Marítimo de Las Palmas, de 4 de julio de 2019-; e) Pese a los numerosos requerimientos y advertencias efectuados por el ente público autonómico, los responsables de la flota no sólo no adoptaron las medidas de seguridad necesarias, oportunas y proporcionales al riesgo al que se enfrentaban, sino que, además, reaccionaron de forma tardía: según se constata de manera unánime en el informe del Capitán Marítimo de las Palmas y en del Jefe de Explotación de Puertos Canarios en la isla de Fuerteventura, la dotación de medios personales (tripulación) y materiales (asistencia de remolcadores) resultó, a todas luces, tardía e insuficiente, lo que resultó decisivo en la producción del evento dañoso; y f) Finalmente, también contribuyó decisivamente a la producción del siniestro (hundimiento) el deficiente estado de conservación y mantenimiento de las embarcaciones -acreditado en los diversos informes técnicos que obran en las actuaciones-, lo que debilitaba la estructura de las mismas y facilitó la rápida aparición de vías de agua que derivaron en el hundimiento de la flota.

Todo lo anteriormente expuesto lleva a concluir que la causa determinante del resultado lesivo acontecido el día 28 de febrero de 2018 (hundimiento de la flota y demás bienes y pertenencias de los reclamantes) fue la propia intervención de los perjudicados, quienes, con su conducta omisiva y negligente, comprometieron, por un lado, la seguridad/estabilidad de la flota amarrada en el puerto de Gran Tarajal, lo que condujo, en última instancia, al hundimiento de aquella; y, por otro lado, produjo daños al medioambiente (vertido de hidrocarburos) y a las instalaciones portuarias titularidad de la Comunidad Autónoma (*«La dársena comercial y la rampa de varada del Puerto de Gran Tarajal quedaron totalmente inutilizadas e inoperativas desde el 28 de febrero de 2018 hasta el 29 de noviembre de 2018, fecha en la cual finalizaron los trabajos de remoción de las unidades marítimas hundidas total o parcialmente, maquinaria y materiales que transportaban, las labores de contención, mitigación, limpieza y retirada de contaminantes del medio marino, así como las obras de reparación de la infraestructura portuaria dañada»*).

Asimismo, es especialmente relevante destacar que la conducta de los ahora reclamantes (propietarios y armador de la flota hundida) sigue produciendo daños al interés público, habida cuenta de la negativa sistemática e injustificada al pago de los gastos de remoción de los restos de la flota hundida, y que por ley les corresponde asumir ex art. 304.2 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

En efecto, según se deduce del expediente administrativo tramitado, fue el ente público «*Puertos Canarias*» quien, mediante ejecución subsidiaria (art. 304.2 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, en relación con el art. 102 LPACAP), procedió a efectuar la remoción de las embarcaciones y demás pertenencias hundidas, repercutiendo «*a posteriori*» el importe de dichas operaciones a los responsables de la flota -actuación administrativa cuya legalidad ha sido avalada por la Justicia, según se extrae de las resoluciones judiciales que obran en las actuaciones-.

De tal manera que no le es dable a los reclamantes exigir, vía responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas (art. 106.2 CE y art. 32 LRJSP), a la entidad pública autonómica, el importe de los gastos derivados de la remoción de los restos de la flota hundida.

Y es que, además, si así se permitiera, se estarían soslayando los pronunciamientos judiciales -de fondo y firmes- adoptados por los órganos judiciales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo que obran en las actuaciones y que confirman la legalidad de la actuación administrativa en este extremo; lo que, simultáneamente, constituiría un auténtico fraude procesal reprobado tanto por la legislación adjetiva (art. 247.1 y 2 LEC y art. 11.1 y 2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial) como por la sustantiva (art. 7 del Código Civil).

2.3. En definitiva, la intervención de los perjudicados en la causación del evento dañoso -según los términos descritos en las líneas precedentes- impide apreciar la existencia de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público portuario autonómico y el resultado lesivo producido, y, en consecuencia, no cabe la declaración de la responsabilidad patrimonial del ente público autonómico.

## CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución, por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial extracontractual planteada frente al ente público «Puertos Canarias», se considera que es conforme a Derecho por las razones expuestas en el Fundamento IV de este Dictamen.