

LA FIGURA DEL CONSIGNATARIO TRAS LA APROBACIÓN DE SU NUEVO REGLAMENTO

La figura del consignatario tras la aprobación de su nuevo reglamento

Este artículo analiza las principales obligaciones de naturaleza administrativa del consignatario tras la aprobación del nuevo Real Decreto 131/2019 y, en especial, (i) su figura, (ii) la obligación de consignar y (iii) el Registro de Consignatarios.

The role of the ship agent following the approval of the new regulation

This article analyzes the main administrative obligations of ship agents following the approval of Royal Decree 131/2019 and, in particular, (i) the nature of that position, (ii) the obligation to consign and (iii) the Registry of Ship Agents.

PALABRAS CLAVE

Real Decreto 131/2019; Consignatario; Obligación de consignación para buques.

KEY WORDS

Royal Decree 131/2019; Ship Agent; Consignment obligation for vessels.

Fecha de recepción: 01-01-2019

Fecha de aceptación: 01-02-2019

INTRODUCCIÓN

El pasado 1 de julio entró en vigor el Real Decreto 131/2019, de 8 de marzo, por el que se desarrolla la obligación de consignación de buques (el “Reglamento”).

Su objetivo ha sido precisar las condiciones de establecimiento y ejercicio de la actividad en los puertos estatales y autonómicos. No obstante, su alcance y efectos se fueron diluyendo tras las modificaciones llevadas a cabo durante su tramitación.

Sea como fuere, el Reglamento completa y aclara el marco regulatorio de un servicio comercial clave en el sector marítimo-portuario nacional.

Se analizan aquí las principales obligaciones de naturaleza administrativa del consignatario, mediante la revisión de las novedades introducidas. Se excluye, para un momento posterior, el estudio de las cuestiones propias del derecho privado, como el contrato de consignación.

LA FIGURA DEL CONSIGNATARIO

La figura del consignatario se encuentra regulada, con carácter general, en el 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 (el “TRLPEMM”), la Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima (la “LNM”) y, desde ahora, en el Reglamento.

La primera, como es lógico, ordena la consignación

en tanto en cuanto se desarrolle en un puerto de interés general. Recoge los requisitos de la autorización previa preceptiva para su ejercicio (ver sección 2.2) y reconoce al consignatario funciones en los procedimientos de declaración de abandono y remoción de buques hundidos en las aguas del puerto (vid. arts. 302 y 304 TRLPEMM).

Al tiempo, le impone la obligación de abono de las tasas liquidadas a sus representados por la estancia del buque en puerto (ver sección 2.3) y otras en conexión con su representación al naviero (vid. arts. 65, 170, 195, 201, 206, 212, 224, 232, 238, 259 y 310 TRLPEMM). En especial, el artículo 310.b) declara al consignatario responsable solidario de las infracciones administrativas del naviero o armador relacionadas con la estancia del buque en puerto.

La LNM se centra en la esfera privada de este servicio, y dedica un capítulo al contrato de consignación. Aunque en menor medida, cuenta con varios preceptos de carácter público, referidos al deber de contratar a un consignatario (ver sección 3), las actuaciones a realizar en caso de polizones, al despacho y otras atenciones del buque en puerto.

Fuera del TRLPEMM y la LNM, encontramos una pluralidad de normas que mencionan y establecen obligaciones adicionales al consignatario. Entre ellas, podemos destacar el Real Decreto 145/1989, de 20 de enero, por el que se aprueba el Reglamento Nacional de Admisión, Manipulación y Almacenamiento de Mercancías Peligrosas en los Puertos, el cual le confía ciertas gestiones

relacionadas con las mercancías peligrosas en puerto.

Por su parte, el Real Decreto 393/1996, de 1 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Practicaje Portuario, hace responder al consignatario solidariamente con el naviero de la omisión por el capitán de solicitar el servicio de practicaje cuando resulte obligatorio.

Concepto

Las dos principales leyes marítimo-portuarias preveían ya su propio concepto de consignatario. Mientras el TRLPEMM ofrece una definición para regular sus relaciones con la Administración Marítimo-Portuaria, la LNM lo hace en el marco del contrato de consignación.

El Reglamento ha incorporado una nueva definición a sus efectos, según la cual se entiende como consignatario a “*la persona natural o jurídica que se ocupa, por cuenta del armador o del naviero, en cuyo nombre y representación actúa, de las gestiones materiales y jurídicas necesarias para el despacho y demás atenciones al buque en puerto*” (art. 2). Su exposición de motivos reconoce que la finalidad es integrar los elementos principales de las definiciones de la LNM y el TRLPEMM.

En esencia, se mantiene el concepto de la LNM, de la cual, como ya señalaron otros autores, se desprende que el consignatario actúa por cuenta de un tercero —el armador o naviero— y con independencia de este, a quien representa en una serie de gestiones relacionadas con el buque.

Como particularidad, el Reglamento ha incorporado el inciso “*en cuyo nombre y representación actúa*”. Su inclusión plantea dudas sobre si un consignatario que actúe en representación indirecta quedaría sometido a esta norma. Este es el caso cuando actúa por cuenta del naviero o armador, pero no en su nombre, siendo el representante quien quedaría obligado directamente frente a los terceros con los que hubiera contratado.

Por otro lado, el Reglamento acota el ámbito objetivo de actuación del consignatario, al que atribuye las gestiones materiales y jurídicas necesarias para el despacho y el resto de atenciones del buque.

Como confirma la Memoria de Impacto, quedaría excluido el mero consignatario de carga, entendido como la persona que tiene derecho a que le sean entregadas las mercancías, apareciendo, con carácter habitual, su nombre en el conocimiento de embarque como destinatario.

Condiciones para su ejercicio

La consignación se configura como un “*servicio comercial*”. El TRLPEMM apenas dedica cuatro artículos a la regulación de estos servicios, a los que define como las actividades de naturaleza comercial que, no teniendo carácter de servicios portuarios, estén vinculadas al puerto.

Se prestan en régimen de libre concurrencia y se supedita su ejercicio a autorización previa, con la finalidad de “*garantizar su compatibilidad con la seguridad del puerto y los usos portuarios preferentes*” (exposición de motivos de la Ley 48/2003). En el caso de los consignatarios, tendrá por objeto adicional verificar el cumplimiento con unos niveles de solvencia económica adecuados para asegurar el pago de sus obligaciones tributarias, pudiéndose exigir una garantía a tales efectos (art. 259.3 TRLPEMM).

Este permiso ha de solicitarse ante la Autoridad Portuaria competente, entendiéndose otorgada si transcurren tres meses sin que haya recaído resolución expresa, salvo que se requiera la ocupación privativa del dominio público portuario. En este caso, sería además necesario solicitar una concesión demanial o una autorización a un fin equivalente.

Para obtener y mantener la autorización, los consignatarios habrán de cumplir con las condiciones exigidas por la correspondiente Autoridad Portuaria en el puerto en el que desarrolla su actividad (art. 7.1).

En virtud del principio de reserva de ley, solo podrá condicionarse al cumplimiento de aquellas obligaciones cuyos elementos esenciales estén previstos en el TRLPEMM u otra norma con rango de ley.

En atención a lo anterior, el artículo 139.5 TRLPEMM enumera el siguiente contenido mínimo del título habilitante: (i) su objeto; (ii) plazo de otorgamiento; (iii) garantías, incluidas las necesarias para cubrir posibles riesgos medioambientales; (iv) condiciones y medios para asegurar la seguridad y calidad ambiental del servicio, así como su compatibilidad con el funcionamiento operativo del puerto; y (v) tasa de actividad que corresponda.

El precepto parece realizar una lista abierta de requisitos al incluirse el término “*al menos*” a la hora de enumerarlos en el citado artículo 139.5. No obstante, esta interpretación supondría eludir el principio de reserva legal, por lo que entendemos que ha de descartarse.

El inciso indica que, como es lógico, las Autoridades Portuarias pueden incorporar no solo las cuestiones recogidas en el artículo 139.5, sino también las previstas en el TRLPEMM y otra normativa vigente. A título de ejemplo, el Reglamento ha desarrollado cuatro obligaciones adicionales:

- (i) Comunicarse a través de medios electrónicos con la Dirección General de la Marina Mercante, los Capitanes Marítimos, el Organismo Público Puertos del Estado y las Autoridades Portuarias, así como cualesquiera Administraciones Públicas (art. 5.2).
- (ii) Prestar una atención continua al buque y tener contacto permanente con las Autoridades Marítimas y Portuarias (art. 7.2).
- (iii) Contar con los recursos y medios exigidos en los pliegos de condiciones (art. 9).
- (iv) Asegurar el cumplimiento de las reglas y formalidades que determinen los Capitanes Marítimos y las Autoridades Portuarias, así como las demás Administraciones Públicas que ejerzan sus funciones y controles en los puertos, en relación con la estadia de los buques en puerto (art. 10).

A diferencia de los servicios portuarios y, en la medida en que no tienen cobertura legal, las Autoridades Portuarias no podrán imponer obligaciones de servicio público, ni limitar el número de prestadores.

En consonancia con lo anterior, regirá el principio de libertad tarifaria, de forma que los precios podrán ser libremente pactados por las partes. Este principio debe ser matizado cuando, tras la sustanciación de un concurso público para ocupar el dominio público portuario, el título concesional prevea, en su caso, una estructura tarifaria.

Resulta de interés recordar los preceptos que el Reglamento no ha incorporado tras haber sido instada su supresión por el Consejo de Estado en su dictamen de 29 de noviembre de 2018 (ref. 911/2018) (el “*Dictamen*”) al ser contrarios a Derecho.

Si bien en la práctica puede ser recomendable, el consignatario no necesita contar con un establecimiento ni con un apoderado dentro del municipio en el que se encuentre el organismo gestor del puerto. Su eliminación fue instada por el Consejo de Estado debido a que tales exigencias no podían atribuirse al amparo de los artículos 10.2 LNM y 139.2 TRLPEMM, máxime cuando suponen un

obstáculo a la libertad de establecimiento en virtud del artículo 18 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

Tampoco estarán obligados a informar a sus clientes sobre el contenido de las normas de marina mercante exigibles en el puerto por las tripulaciones y los pasajeros. Según el Consejo de Estado, esta previsión carecía de la necesaria cobertura legal para aprobarse mediante un reglamento, sobre todo si se tiene en cuenta que resulta extraña a los contratos de comisión mercantil o de agencia que rigen las relaciones internas entre el consignatario y su representado.

Por último, el Consejo de Estado instó la supresión de la obligación del consignatario saliente de entregar toda la documentación e información necesarias para que el entrante pueda desarrollar sus funciones. El alto órgano consultivo concluyó que este compromiso carecía de cobertura legal en el TRLPEMM.

El consignatario como responsable sustituto

Uno de los principales cometidos del consignatario consiste en el abono a las autoridades portuarias y marítimas de ciertas tasas u otros conceptos originados por la estancia del buque en puerto, en los términos previstos en el propio TRLPEMM (*vid.* art. 259.2).

En el caso de la tasa de embarcaciones deportivas y de recreo (T-5), esta carga recae en el propio consignatario, pues, de acuerdo con el TRLPEMM, tiene la consideración de sujeto pasivo a título de contribuyente, solidariamente con el propietario de la embarcación y el capitán o patrón. Sin embargo, lo más habitual es que el consignatario revista la condición de sujeto pasivo en calidad de sustituto del contribuyente, como es el caso de la tasa de buque (T-1), de pasaje (T-2), de mercancía (T-3), por utilización especial de la zona de tránsito (T-6) y de ayudas a la navegación.

Como “sustituto”, queda obligado directamente en lugar del contribuyente (según el caso, el naviero, el capitán, el propietario de las mercancías...) a abonar la tasa, así como a cumplir con el resto de las gestiones formales inherentes (art. 36, Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria), sin perjuicio de que la responsabilidad de ambos sea solidaria.

De esta forma, se convierte a un tercero ajeno a la acción generadora del hecho imponible en sujeto pasivo de un tributo y, por extensión, en responsable del pago de las tasas en las mismas condiciones que el propio contribuyente.

Una vez abonada la tasa, eso sí, el consignatario, cuando actúe como sujeto pasivo sustituto, podrá con carácter habitual exigir al contribuyente el importe de las tasas portuarias satisfechas.

Ni el pago del tributo ni la posterior devolución de la cantidad cubiertas por el consignatario en su condición de sujeto pasivo sustituto, computarán en su base imponible a efectos del Impuesto sobre Sociedades o, en su caso, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. En ambos supuestos, actuaría como mandatario del verdadero contribuyente (e.g. el propietario del buque o el naviero), quedando vedada dicha posibilidad (*Resolución de Tribunal Económico Administrativo Central, 00/3057/2006 de 28 de febrero de 2008*).

Obligación de diligencia

El artículo 5.1 del Reglamento establece la necesidad de que los consignatarios cumplan, con la debida diligencia, las obligaciones impuestas por la normativa portuaria y el resto que le sea de aplicación en sus relaciones con las Autoridades Marítimas y Portuarias.

El alcance práctico de este precepto parece, *a priori*, reducido, pues siempre se presume a todo operador el deber de actuar con una debida diligencia en el desarrollo de sus actividades profesionales, sin que pueda deducirse de su tenor literal un incremento del umbral exigible a todo empresario.

El precepto no identifica las normas concretas que el consignatario ha de cumplir diligentemente. Se refiere a ellas de forma genérica mediante el empleo de los términos “*regulación de Puertos del Estado y de la Marina Mercante*” y “*los demás requisitos exigidos a los mismos*”.

Resulta interesante destacar que, pese a la recomendación del Consejo de Estado en su Dictamen, el Gobierno no substituyó la cita general a la regulación portuaria por una mención específica al TRLPPEMM. En consecuencia, podría entenderse por “*regulación de Puertos del Estado y de la Marina Mercante*” tanto el Texto Refundido de la Ley de Puertos como el resto de la normativa sectorial —en especial, los Pliegos de Condiciones Particulares del Servicio de Consignación aprobados por cada Autoridad Portuaria, el Reglamento de Policía y las Ordenanzas Portuarias—.

Además, se ha incluido una expresión abierta —“*los demás requisitos exigidos a los mismos*”— en la que encajarían el resto de las exigencias requeridas al consignatario. Mediante el empleo de esta fórmula, en lugar de una referencia concreta, subyace el

intento de evitar omisiones, dada la dispersión regulatoria actual. Estas, en particular, serán las obligaciones de naturaleza administrativa recogidas en la LNM frente a las Autoridades Marítimas y Portuarias, en la medida en que se desarrollan en el Reglamento.

Cambio de consignatario

Hasta la fecha, el artículo 259.4 del TRLPPEMM solo regulaba la renuncia unilateral por parte del consignatario. Como novedad, el artículo 6 del Reglamento ha incorporado un nuevo supuesto: la sustitución o cesión de la consignación de un buque, cualquiera que sea la causa. Se trata de una actuación que podría darse, en su caso, en un momento posterior a la renuncia.

Cabe destacar que, según el TRLPPEMM, la renuncia surte efectos desde su comunicación de forma fehaciente a la Autoridad Portuaria y a la Capitanía Marítima siempre y cuando se hayan satisfecho las deudas pendientes con ambas hasta el momento de la notificación.

El tenor literal del Reglamento no aclara con rotundidad si, cuando este desistimiento va seguido de un nuevo nombramiento, el pago de los importes debidos es una condición para la eficacia, tanto de la renuncia como de la cesión.

Una primera lectura podría llevarnos a la conclusión de que dicho pago no es un requisito para que surta efectos la cesión, sobre la base de que el Reglamento solo indica que, cuando el consignatario deje su cargo, deberá satisfacer las deudas pendientes con la Capitanía Marítima y la Autoridad Portuaria (art. 6.2). Es decir, el precepto únicamente prevé una obligación de abonar las cantidades debidas, pero no se configura como una condición para su eficacia.

Sin embargo, si bien el tenor literal podría dejar dudas al respecto, entendemos que no operará eficazmente la sustitución hasta que el consignatario saliente no haya satisfecho las deudas.

En primer lugar, ello se debe a que, según el artículo 6.3 del Reglamento, la designación del nuevo consignatario está condicionada no solo a la comunicación de su aceptación sino también a la renuncia de su predecesor. Como hemos visto, esta renuncia precisa por imperativo legal que el operador saliente haya satisfecho las cantidades pendientes con anterioridad.

En segundo lugar, en el borrador del Reglamento analizado por el Consejo de Estado, el cambio de

consignatario producía sus efectos desde que se comunicaba la aceptación del nuevo representante. En su Dictamen, planteó que este doble régimen podría conllevar problemas cuando no haya una cesión del contrato de consignación propiamente dicha, sino que la renuncia de un consignatario vaya seguida del nombramiento de otro distinto. En consecuencia, siguiendo la sugerencia del Consejo de Estado, se ha unificado el momento en que produce efectos el cese de un consignatario en el ejercicio de su actividad en el TRLPEMM y el Reglamento.

OBLIGACIÓN DE CONSIGNAR EL BUQUE

Como reitera ahora el artículo 4 del Reglamento, el artículo 10.2 de la LNM imponía el deber de contar con un consignatario a todo buque extranjero en los puertos nacionales. Se eximía de ello a las embarcaciones de pesca y de recreo que pudieran ser directamente representadas por su propietario o capitán.

La misma obligación podía ser establecida para los buques nacionales mediante reglamento. En uso de estas facultades, el Reglamento exige ahora a los buques abanderados en España contratar a un consignatario cuando hagan escala en un puerto español en el que el armador o naviero no disponga de un representante dentro de su propia organización para atender sus gestiones frente a la Administración Marítima correspondiente, así como frente al resto de las Administraciones Públicas que ejerzan sus funciones y controles en los puertos —de nuevo, con la excepción de las embarcaciones de recreo—.

EL REGISTRO DE CONSIGNATARIOS

Otra de las novedades es la creación de un Registro de Consignatarios público, administrativo y de carácter informativo. Se constituirá como una base de datos informatizada accesible a través del sitio web del Ministerio de Fomento, el cual se encargará de su gestión. La inscripción, en todo caso, tiene carácter potestativo.

Su finalidad es facilitar el conocimiento de los diferentes agentes consignatarios, así como controlar el

cumplimiento de los requisitos que les vengán exigidos por las normas.

Toda incorporación de un nuevo operador deberá ser comunicada por el Registro a las entidades gestoras del puerto correspondiente. Por su parte, estos organismos gestores trasladarán al Registro la pérdida de la vigencia de las autorizaciones, incidencia que es causa de baja.

Su creación supone un avance en la transparencia del mercado si tenemos en cuenta que el TRLPEMM regula un registro de empresas prestadoras de servicios portuarios en cada Autoridad Portuaria, olvidándose, sin embargo, de los servicios comerciales. Se venía supliendo en la práctica mediante el establecimiento de listados en las diferentes páginas webs, en los cuales se identificaba a los consignatarios habilitados en el ámbito geográfico en cuestión.

A su vez, el Registro de Consignatarios puede servir de ayuda a la hora de generar cierta confianza jurídica adicional cuando la autorización se haya obtenido por silencio administrativo positivo. En estos supuestos —no poco infrecuentes—, el consignatario podrá tener una confirmación por escrito de que está habilitado para prestar este servicio.

CARLOS LÓPEZ-QUIROGA, NICOLÁS NÄGELE GARCÍA DE FUENTES Y
DIEGO JOSÉ PÉREZ RODRÍGUEZ (*)

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

LAGUNA DE PAZ, José Carlos: “El principio de legalidad y sus exigencias”, *La Autorización Administrativa*, Civitas, 2006, págs. 67-69.

PAZ-ARES RODRÍGUEZ, Cándido, ALFARO ÁGUILA-REAL, Jesús: “Artículo 38”, en *Comentarios a la Constitución Española*, Tomo I, Fundación Wolters Kluwer, 2018, págs. 1247-1274.

SÁNCHEZ-FAYOS MARTÍN-PEÑA, José: “El contrato de consignación de buques”, en *Cuadernos de Derecho para Ingenieros, Los contratos de utilización del buque y contratos auxiliares de la navegación*, Fundación Wolters Kluwer, 2018, págs. 139-148.

(*) Abogados del Área de Mercantil de Uría Menéndez (Madrid).