



30 de enero de 2018

**MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL PROYECTO DE REAL
DECRETO POR EL QUE SE DETERMINAN LAS OBLIGACIONES PARA EL
ESTABLECIMIENTO DE LOS CONSIGNATARIOS DE BUQUES**

Ministerio/Órgano proponente	MINISTERIO DE FOMENTO	Fecha	30.01.2018
Título de la norma	Proyecto de real decreto sobre por el que se determinan las obligaciones para el establecimiento de los consignatarios de buques.		
Tipo de Memoria	Normal <input type="checkbox"/> Abreviada <input checked="" type="checkbox"/>		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula	Las obligaciones generales y el régimen de establecimiento de los consignatarios.		
Objetivos que se persiguen	Dotar de mayor transparencia y aclarar las obligaciones y al forma de su cumplimiento para los consignatarios.		
Principales alternativas consideradas	Examinada la regulación legal y las exigencias que recogen los distintos pliegos de condiciones particulares del servicio comercial de consignación, las obligaciones que se echaban en falta y la supervisión administrativa exigían su regulación mediante real decreto.		
CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO			



Tipo de norma	Real Decreto
Estructura de la Norma	El proyecto de real decreto consta de 11 artículos agrupados en tres capítulos y una parte final que incluye una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.
Informes recabados	Cuenta el proyecto normativo con el informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Fomento, la aprobación previa del Ministerio de Hacienda y Función Pública y con el dictamen del Consejo de Estado.
Trámite de audiencia	En el trámite de audiencia han participado las asociaciones representativas de los consignatarios, de los navieros, la Asociación Española de Derecho Marítimo y el Organismo Público Puertos del Estado.
Principios de buena regulación	En cuanto a su contenido y tramitación este proyecto observa los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, exigidos como principios de buena regulación por el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
ANALISIS DE IMPACTOS	
ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS	El título competencial prevalente se encuentra en el artículo 149.1ª.20 CE, que reconoce al Estado la competencia exclusiva marina mercante.
IMPACTO ECONÓMICO Y	Efectos sobre la economía en general.



PRESUPUESTARIO	En relación con la competencia	<input type="checkbox"/> la norma no tiene efectos significativos sobre la competencia. <input checked="" type="checkbox"/> la norma tiene efectos positivos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> la norma tiene efectos negativos sobre la competencia.
	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	<input type="checkbox"/> supone una reducción de cargas administrativas. Cuantificación estimada: _____ <input checked="" type="checkbox"/> incorpora nuevas cargas administrativas. <input type="checkbox"/> no afecta a las cargas administrativas.
	Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma <input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de la Administración del Estado. <input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales.	<input type="checkbox"/> implica un gasto: <input type="checkbox"/> implica un ingreso.
IMPACTO DE GÉNERO	La norma tiene un impacto de género	Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input checked="" type="checkbox"/> Positivo <input type="checkbox"/>
OTROS IMPACTOS CONSIDERADOS		



**OTRAS
CONSIDERACIONES**

1. Oportunidad de la propuesta.

El proyecto de real decreto por el que se establecen las obligaciones para el establecimiento de los consignatarios de buques responde a la necesidad de dotar de un régimen jurídico a estos profesionales que complete la regulación legal que hoy se divide entre el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobada por el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, y la Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima.

La ausencia de una regulación en relación con los aspectos objeto de regulación en este proyecto ha ocasionado graves problemas a la Administración Marítima, que con ocasión de distintos incidentes que han afectado a buques se ha encontrado con un cumplimiento muy deficiente de la obligación de consignación de los buques, que dificultaba la puesta en marcha de buena parte de las medidas que se llevan a cabo cuando tienen lugar aquellos incidentes. Frente a esas situación en las que o bien el consignatario no aparecía o su aparición era meramente testimonial y sin presencia permanente ni asistencia en el cumplimiento de las obligaciones que le incumben, la nueva norma viene a recoger en qué condiciones deben los consignatarios ejercer sus funciones y mantener un contacto permanente con las Administraciones Marítima y Portuaria. De esta forma, y desde la perspectiva, de la Dirección General de la Marina Mercante del Ministerio de Fomento, promotora principal de esta regulación, se trata de una regulación con una incidencia notable en la seguridad de la navegación y de la vida humana en el mar, como interés público que se trata de favorecer.



El carácter de las obligaciones que se establecen y de los propios instrumentos de los que se dota la Administración Pública para cumplir sus fines hace indispensable el recurso a una norma de rango reglamentario, sin que quepan otras alternativas.

A la hora de llevar a cabo esta regulación se ha tenido en cuenta la normativa que en relación con los agentes consignatarios existe en los países de nuestro entorno. No en vano estamos ante una figura tradicional en el tráfico marítimo. Ya a finales del siglo XIX y a mediados del siglo XX los distintos países empezaron a incluir esta figura en sus ordenamientos jurídicos, refiriéndose a la misma con distintas denominaciones, pero con similares definiciones: Ship's agent (Reino Unido), Raccomandatarario (Italia), Consignataire (Francia), Port agent (EEUU), Agente marítimo (Colombia)... Al llegar hasta nuestros días, en un país tan cercano a España, como es Portugal, se ha encontrado una norma reciente, cuyas previsiones se han tenido en cuenta a la hora de preparar este proyecto. Se trata del Decreto 264/2012, de 20 de diciembre, de régimen jurídico de acceso y de ejercicio de la actividad de agente consignatario, de la República de Portugal.

Por su interés, en la elaboración del proyecto se ha contado también con los que pueden considerarse los estudios tradicionales de esta figura en el Derecho español, y que son la obra de Alfonso Nieto Tamargo "El Consignatario de Buques" de 1960 y la de Rodolfo A. González-Lebrero "El Agente Consignatario de Buques en España" de 1989.

Como última idea a destacar de la futura norma dentro de estas ideas introductorias está la distinción, que recogía el Código de Comercio español de 1885, que originalmente en su art. 611 se refería al consignatario desde dos perspectivas: como consignatario de buques y como consignatario de la carga. Hay que destacar que a priori no hace ninguna diferenciación entre ambas figuras, aunque en otros preceptos sí se hacía mención a distintos aspectos que permitirían diferenciar cada



figura. De esta forma, el consignatario de buques se puede definir como la persona encargada en el puerto de realizar, por cuenta ajena, las operaciones relacionadas con el transporte marítimo; es decir, que por cuenta del naviero, será el responsable que se encargará de realizar las gestiones necesarias para la descarga de las mercancías y su entrega a los destinatarios o a sus representantes, o las que se realicen en relación con los pasajeros cuando se trate de buques de pasaje. Por otro lado, por consignatario de la carga se entiende la persona que tiene derecho a que le sean entregadas las mercancías, y su nombre aparecerá en el conocimiento de embarque como destinatario de las mismas. Por tanto será la persona a cuyo nombre se encuentra dirigido el cargamento. En su caso recibirá las mercancías del consignatario del buque y deberá pagar el flete. Precisamente, en el ámbito de transporte terrestre esta sería también la concepción de consignatario que sigue nuestro ordenamiento.

Aunque en la práctica no es infrecuente que el consignatario del buque sea también el destinatario de la carga, la regulación que ahora se presenta se centra en la figura del consignatario del buque, por ser el que más afecta a la tutela que de la navegación corresponde a la Dirección General de la Marina Mercante, y a las atenciones al buque en puerto, que implican la actuación de las Autoridades Portuarias.

En relación con la actuación de los consignatarios se tiene en cuenta que la misma no solo tiene lugar en los puertos de interés general, sino también en los de titularidad autonómica, pudiendo encontrarnos con profesionales que trabajen tanto en unos como en otros puertos en atención a la estructura con la que cuenta, mientras que también podría haber profesionales que actúen solo en puertos de interés general o solo en puertos autonómicos, o en uno de ellos. A todos ellos se aplicará este real decreto, que también permitirá tener un mayor conocimiento del trabajo que desarrollan estos profesionales.

Con todo ello se quiere dar un paso adelante hacia la transparencia, la calidad y el mejor servicio que prestan los agentes consignatarios, a partir de la experiencia



más reciente. Todo lo cual redundará en una mejora del tráfico marítimo, con una mejor garantía de las responsabilidades que a los distintos sujetos competen.

2. Contenido y análisis jurídico.

El proyecto consta de consta de 11 artículos agrupados en tres capítulos y una parte final que incluye una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

Los tres capítulos en los que se estructuran los 10 artículos son:

I. Disposiciones generales.

II. Relaciones de los agentes consignatarios con la Administración Marítima y las Autoridades Portuarias.

III. Condiciones de la actividad de los agentes consignatarios.

En relación con el capítulo I, en él se incluye una definición de los agentes consignatarios que integra los elementos principales que se incluyen en las definiciones que se contienen, a su vez, en las dos leyes de las que trae causa este real decreto: la Ley de Navegación Marítima y el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

En este capítulo también se desarrolla el artículo 10.2 de la Ley de Navegación Marítima, que después de afirmar la obligación para los buques extranjeros de contar con un consignatario en los puertos españoles, con la excepción de las embarcaciones de recreo, añade que esta obligación se podrá establecer también para los buques nacionales en una norma de rango reglamentario. Una cuestión que este real decreto también desarrolla en el sentido de establecer esa obligación solo en aquellos puertos en los que el armador o naviero no cuente con medios propios en tierra que le asista



en las funciones que normalmente lleva a cabo el consignatario. Asimismo, es en este capítulo en el que se concreta la obligación de consignación de los buques nacionales, dando así cumplimiento a la previsión ya comentada del artículo 10.2 de la Ley de Navegación Marítima.

El capítulo II se dedica a las relaciones de los agentes consignatarios con la Administración Marítima y las Autoridades Portuarias. En primer lugar, se exige a los consignatarios el cumplimiento diligente de sus obligaciones en sus relaciones con esas Administraciones, sin olvidar a otras que también están en los puertos, como son autoridades de aduanas, de control de fronteras, de protección y de control sanitario, de las que no se olvida esta norma.

Se prevé que las comunicaciones con esas Administraciones tendrán lugar a través de medios electrónicos.

Se regula el supuesto de sustitución del consignatario o cesión de la consignación de un buque, estableciendo las obligaciones que corresponden al cedente, que son la comunicación a las Autoridades Marítimas y Portuarias a través de la ventanilla única nacional regulada en el Real Decreto 1334/2012, de 21 de septiembre, sobre las formalidades informativas exigibles a los buques mercantes que lleguen a los puertos españoles o que salgan de éstos, entregar toda la documentación que sea necesaria para que el nuevo consignatario pueda desarrollarla y satisfacer las deudas pendientes hasta el momento de su comunicación. Y también las obligaciones del nuevo consignatario, que debe, a su vez, comunicar su aceptación a las Autoridades Marítimas y Portuarias, de nuevo a través de la ventanilla única. Se aclara que ese cambio de consignatario del buque que surtirá efecto desde que se produzca la comunicación de su aceptación por parte del nuevo consignatario.

Por otro lado, a los agentes consignatarios se les exige el cumplimiento de las condiciones exigidas por la Autoridad Portuaria, o la que sea competente en el puerto



en el que vayan a desarrollar su actividad, para la prestación de este servicio, que se contienen habitualmente en los pliegos de condiciones particulares del servicio comercial de consignación. Y junto a ello, contar con la autorización de esa Autoridad Portuaria.

Finalmente, se exige la inscripción de los consignatarios en el Registro de Agentes Consignatarios, concebido como instrumento tanto de publicidad de su actuación como de control de la forma en las que van a cumplir sus obligaciones. Se señala que ese Registro de Agentes Consignatarios tiene carácter público administrativo, y se constituirá como una base de datos informatizada accesible a través del sitio web del Ministerio de Fomento. La gestión del Registro se encomienda a la Dirección General de la Marina Mercante. La información de que se dispondrá en dicho Registro es la denominación del consignatario, su domicilio o sede social, su contacto telefónico y dirección electrónica y los puertos en los que estén autorizados para desarrollar su actividad, así como el responsable con el que cuenten en cada uno de ellos. Esta información se comunicará por el Registro al Organismo Público Puertos del Estado para las Autoridades Portuarias y, en los demás casos, a las entidades gestoras de los puertos en los que los agentes consignatarios declaren contar con autorizaciones para el desarrollo de su función. A todas estas se solicitará que comuniquen al Registro de Agentes Consignatarios la pérdida de vigencia de las autorizaciones que hubieran otorgado a los consignatarios. Por lo demás, se determinan las causas de baja en el Registro.

Finalmente, el capítulo III recogería las tres obligaciones fundamentales que conforman las condiciones para el ejercicio de la actividad de los agentes consignatarios, además de las que ya prevé la ley, que no se reiteran en este real decreto.

La primera de esas obligaciones es la de contar con una oficina o establecimiento físico, con un responsable al frente en cada municipio donde se ubique un puerto en el que lleven a cabo su actividad. En la medida que el tráfico



marítimo no es igual en todos los puertos y en algunos de ellos ese tráfico puede no justificar desde una perspectiva económica la presencia de una oficina o establecimiento de un consignatario, se prevé también ese supuesto de inexistencia de consignatario con local abierto. Para ese caso el consignatario sin establecimiento deberá prestar una atención continua al buque y mantener contacto permanente con las Autoridades Marítimas y Portuarias.

La segunda de las obligaciones se refiere a una “disponibilidad de medios” que deben ser adecuados a la función que se va a cumplir. Para ello se les exige que cuenten con el personal necesario para el desarrollo de sus funciones, incluyendo en concreto un responsable en cada uno de los establecimientos u oficinas con los que cuenten. Los recursos y medios con los que deban contar se remiten al contenido de los pliegos de condiciones particulares del servicio comercial de consignación que aprueben las Autoridades Portuarias. El examen de estos pliegos resulta de gran interés para conocer las condiciones de establecimiento de los consignatarios y en ellos se encuentra no solo la enumeración de funciones que corresponden al consignatario (a veces uniendo las funciones de consignatario de buques y de la carga), el plazo de vigencia de esas autorizaciones (que oscilan entre 5 y 10 años habitualmente) y las causas de su extinción, las garantías que deben prestar y los seguros que han de contratar, compromisos de calidad en el servicio, actividad mínima, forma de facturación, entre otros aspectos.

Y la tercera y última de las obligaciones es la de responder del cumplimiento de las reglas y formalidades establecidas para la estadía de los buques en puerto. Y ello no solo en relación con lo que puedan decidir las Autoridades Portuarias y los Capitanes Marítimos, sino también las autoridades de aduanas, de control de fronteras, de protección y de control sanitario, en relación con la estadía de los buques en puerto.

Se cierra la futura norma con la disposición derogatoria única, que, aunque estamos ante una regulación *ex novo*, es inevitable por razones de coherencia jurídica.



Y tres disposiciones finales, de las que la primera que habilita al Ministro de Fomento para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de este real decreto. La segunda indica el título competencial del Estado, que es el artículo 149.1.20.^a de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre marina mercante y, con ello, las cuestiones que afectan al tráfico marítimo y la seguridad marítima. Y la última prevé la entrada en vigor de la norma, que tendrá lugar a los dos meses de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Tramitación de la norma.

Este proyecto ya pasó por un trámite de consulta pública, al que siguió la elaboración de un proyecto por parte de la Dirección General de la Marina Mercante, y en la participó también el Organismo Público Puertos del Estado.

El proyecto se ha de someter también a un trámite de audiencia pública, en el que participarán las asociaciones de consignatarios, así como otros actores del tráfico marítimo como son los navieros, la Asociación Española de Derecho Marítimo y también las Comunidades Autónomas que cuentan bien con entidades de gestión y coordinación de sus puertos.

Tras ese trámite, se pedirán informes a los demás Ministerios que puedan verse afectados y, de manera destacada, se pedirá la aprobación previa del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Tras el informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Fomento, se recabará el dictamen del Consejo de Estado antes de su aprobación por el Consejo de Ministros.



4. Impacto económico y presupuestario.

A la hora de valorar el impacto económico del futuro real decreto, en principio, la norma aportará transparencia al modelo y una información de la actuación de estos profesionales que puede ser muy relevante para el mercado, el acceso a sus servicios por parte de los armadores y navieros. La cuantificación de todo ello se considera compleja y casi voluntarista.

Junto a lo anterior, las obligaciones que recoge el proyecto apuestan por un modelo más sólido en relación con las estructuras y actuación a desarrollar por los consignatarios, que redundará en un mejor servicio tanto a navieros y armadores como a las Administraciones Públicas. Las medidas previstas asegurarán que quienes entren en este mercado cuentan con medios suficientes para atender las obligaciones que ya les correspondían de una manera más solvente, sin que ello parece que vaya a afectar a la competencia de una manera negativa.

Por lo que se refiere a la obligación de inscribirse en el Registro de Agentes Consignatarios, la misma se configura de manera que suponga las menores cargas posibles pues los datos a proporcionar se limitan a los de identificación, contacto y puertos que los que actúan. A cambio permiten contar con una información completa y contrastable con la que se obtiene desde los distintos puertos españoles.

En cuanto a su impacto presupuestario, este ni afectará a los ingresos ni a los gastos públicos de manera directa. El Registro se podrá en marcha con los recursos disponibles en el presupuesto de la Dirección General de la Marina Mercante.

5. Impacto por razón de género y otros impactos.



**MINISTERIO
DE FOMENTO**

Por lo demás, el futuro real decreto no tiene ningún impacto por razón de género, ni sobre las familias ni afecta, en principio, a las personas con discapacidad.