

TARIFAS DE PUERTOS

POR JOSÉ MARÍA AGUIRRE E HIDALGO DE QUINTANA, INGENIERO DE CAMINOS

Presenta el autor un documentado comentario sobre el tema del título, mostrándose partidario de que los puertos puedan seguir más de cerca el desarrollo comercial de las operaciones portuarias y apuntando diversas e interesantes observaciones que su larga experiencia en la materia le sugieren.

Si un industrial o comerciante de cualquier punto de España necesita expedir o recibir una mercancía de cualquier otro punto de España entre los que haya servicio de ferrocarril, puede formular en el acto un presupuesto de todos los gastos que ocasione el transporte, sin más que disponer del Giol o de otra compilación análoga de tarifas ferroviarias. Y si no dispone de él, puede consultar rápidamente con ese empleado tan competente que existe en cualquier estación o apartadero de ferrocarril, que es el factor, que en dos minutos le facilitará el detalle completo de todos los gastos que ocasione el transporte, incluso hasta el domicilio del destinatario, indicándole la tarifa más económica, la más conveniente para la naturaleza de la mercancía, los impuestos, timbres, tasas, kilómetros de recorrido para distintas vías y el precio total del transporte. Por tanto, ese comerciante o industrial no tiene más que remitir en cualquier momento la mercancía al almacén de la estación, hacer entrega de ésta, y recibe en cambio el talón o carta de porte, con la cual se encuentra completamente garantizado en cuanto a plazos de expedición y transporte y riesgos y averías propias de éste. La operación es fácil, sencilla y perfectamente precisa y determinada.

Pero si ese comerciante, sobre todo si es de un punto del interior y no está habituado a transportes marítimos, tiene que enviar una mercancía a un punto para el que suponga sea conveniente — o necesario — el transporte marítimo, entonces se pone de manifiesto la profunda verdad de la frase de que "España es un país que vive de espaldas al mar". Casi seguramente no tendrá ni idea de las condiciones y costo de un transporte marítimo, y será también muy probable que no exista en la localidad alguien a quien poder consultar sobre el particular. A lo sumo, encontrará quien le indique el nombre de una Agencia o Casa consignataria que pueda informarle sobre ello. Entonces formulará la consulta a esa Agencia y recibirá en contestación un *forfait* o presupuesto alzado, formulando a su vez numerosas preguntas sobre varias circunstancias de conocimiento necesario para precisar el *forfait*, como son: si la mercancía va vendida c. i. f. o f. o. b., o si viaja por cuenta y riesgo del expedidor, si le interesa el *forfait* comprendiendo los

gastos de puerto de destino, e incluso gastos de expedición a destino definitivo, clase de seguro que le interesa, precisión de las condiciones de la mercancía para ser tenidas en cuenta en la carga y descarga, estiba y desestiba, etc., etc.

La simple vista del *forfait*, formulado sin duda en los impresos que las casas tienen para estos fines, con más de 20 conceptos impresos y otros tantos renglones puntuados para ser llenados por otros prometedores conceptos, es capaz de nublar la vista al comerciante más sereno, y si por casualidad la Agencia ha remitido también un impreso de conocimiento de embarque, para que el cliente vea las condiciones del transporte marítimo, entonces es muy posible que el comerciante tenga precisión de requerir la visita de un médico.

No renuncio a transcribir aquí las llamadas cláusulas de exoneración de responsabilidad comunes a todos los conocimientos.

Dicen así: No se responde de roturas, faltas de peso, derrames ocasionados por espiches recién hechos o viejos, ni de ninguna clase de averías, sea por falta de estiba que sufra la carga, ni del contenido de los bultos, ni de su valor ni de las marcas, si éstas no son claras. Tampoco se responde de los extravíos o averías que pueda sufrir la carga que no se haya ido a recoger por los interesados al tiempo de hacer la descarga, ni de las consecuencias que sufran las mercancías por las causas siguientes: enemigos, piratas, ladrones en tierra o a flote, bichos, roedores, baratería del capitán, tripulación, constreñimiento de príncipes, gobernantes o Naciones, incendio a bordo en almacenes flotantes, gabarras en tierra, varada, choques, explosiones o aventura; peligros y riesgos del mar, ríos, navegación, tránsito por tierra, lanchaje, almacenes a flote o en tierra, transbordos; cualquier acto, descuido o falta del práctico, capitán, tripulación, maquinistas, empleados o agentes de los armadores o consignatarios del buque u otra persona o personas por cuyos actos pudiera recaer responsabilidad sobre los armadores; accidentes de máquinas, calderas, vapor o en el casco, o por cualquier defecto latente u oculto en el casco, máquinas o pertenencias del buque, que existieran o no al tiempo de embarcar la carga o al empezar el viaje; sudor, roturas, orín,

merma, demérito, lluvias, espuma, contacto con olor o evaporación de otros géneros, efectos de clima o calor en las bodegas, falta completa o parcial de marcas, su desaparición o equivocación de las mismas; de número, destino o dirección de los bultos y daño en los envases o insuficiencia de embalaje de los mismos bultos.

Los armadores no responden del peso, contenido y descripción de las mercancías embarcadas. Tampoco responden del oro y plata, labrados o sin labrar, monedas o artículos laminados, joyería, piedras preciosas, adornos, relojes, mosaicos, letras de cambio, billetes de Banco de cualquier país, órdenes, notas o garantías para el cobro de dinero; sellos, mapas, impresos, manuscritos, escrituras, actas, cuadros, grabados, esculturas, sedas, forros de pieles o pieles, cintas, lazos, cachemiras en piezas o confeccionadas que contengan cualquier bulto, etc., etc.

Siguen otras cláusulas de exoneración por motivos de toda índole, que hacen que se piense en que lo más claro sería decir simplemente: No se responde de nada:

Nuestro buen comerciante queda aterrado al conocer estas condiciones de transporte, y creyendo que es imposible que sea legítima su imposición, consulta con su abogado, el que si no está ducho en cuestiones marítimas tiene que consultar sus fuentes de legislación y encuentra que en un Convenio internacional concertado en Bruselas el 25 de agosto de 1924, al que se ha adherido España en 2 de junio de 1930, se han establecido con valor universal esas condiciones, que simplemente a lo que obligan es a que todo transporte marítimo, si se quiere que tenga alguna garantía de seguridad, debe ir convenientemente asegurado, o sea que al costo del transporte marítimo hay que añadir siempre el del seguro correspondiente, que tiene importancia económica y que obliga — en caso de averías principalmente — a enojosas discusiones con las compañías aseguradoras.

Aunque esta cuestión de la existencia en los conocimientos de las cláusulas de exoneración de responsabilidades es una de las que han gastado y siguen gastando ríos de tinta, y por lo tanto tratadistas de verdadera altura han esgrimido en su pro o contra todos los argumentos posibles, no queremos dejar de consignar una razón que no hemos leído todavía en nuestro ligero pase por el Derecho Marítimo, que abona el que se supriman estas cláusulas de exoneración y se aumente el precio de los fletes en el importe del seguro correspondiente a la mercancía, y es que lo moral, y hasta diríamos que lo comercial, es que sea el que transporta el que se tome verdadero interés por la seguridad de lo que transporta, lo cual iría en beneficio de su crédito como transportista.

Las anormales circunstancias de precios que hoy se atraviesa hacen que las mercancías no puedan asegurarse más que por sus precios oficiales, y éstos sa-

bemos que en muchas ocasiones están bastante lejos de los precios reales, con lo cual podríamos decir que se premia el robo de las mercancías a bordo, sin casi responsabilidad alguna. Sobre este punto, y principalmente en transportes de mercancías de abastos, podrían dar una información muy aleccionadora las compañías de seguros.

Pero este punto nos llevaría muy lejos y fuera del camino que nos hemos trazado, por lo que volvemos a nuestro buen comerciante.

Ya sabe que tiene que asegurar la mercancía a tado riesgo y que esto le cuesta, no como en el ferrocarril, en que el seguro va incluido en la tarifa, y es, por tanto, proporcional al recorrido, sino una prima que es proporcional al valor de la mercancía y a su naturaleza, lo que en ocasiones tiene un valor considerable.

Analiza el *forfait* que ha recibido, y encuentra en él conceptos perfectamente claros: portes de ferrocarril (si la mercancía llega a puerto a porte debido), flete, impuesto de transportes (del transporte por mar), arbitrios de puerto (que supone que son los gastos que corresponden al puerto) y gastos de expedición por ferrocarril al punto de destino. Pero, además, encuentra una serie de conceptos que le hacen dudar de la seriedad de la solvente agencia que le han recomendado. Encuentra, por ejemplo: paso de vagones al puerto, descarga en almacén o muelle, guardería, toldos o velas, tableros, una o dos veces empleo de grúas, reconocimientos de varios organismos oficiales, carga, muellaje, alumbrado, correspondencia y telegramas, documentación, gratificaciones usuales, etc., etc., y una comisión de agencia verdaderamente insignificante para la cantidad de trabajo que supone el hacer la labor que indican todos esos conceptos. En cambio, le extraña no ver otros conceptos que él estima muy marineros, como practicaje, estiba y desestiba, etc.

Naturalmente que en el puerto de descarga figuran los mismos conceptos o, en caso de duda, alguno más, y un total de gastos en cada puerto que él, con su práctica de transporte ferroviario, estima que el paso de una mercancía por un puerto equivale económicamente a un transporte ferroviario, en el caso más favorable de mercancías baratas y a granel, de más de 50 kilómetros, y sin contar, es claro, el importe del flete y del seguro.

Y, naturalmente, se forma el propósito de no remitir sus mercancías más que por ferrocarril o camión, ¡aunque sea hasta Chile!

La primera impresión que causan las facturas de transportes marítimos es la de confusión y carestía, y es necesario llegar a tener un conocimiento exacto de lo que es un puerto para apreciar hasta qué punto las percepciones que pagan las mercancías por su uso son justas y cuándo pueden ser, si no abusivas, por lo menos excesivas.

En primer lugar hay que señalar que el puerto es un punto singular en la trayectoria de transporte de la mercancía y en él tienen lugar ciertas intervenciones estatales, seguidas de las exacciones correspondientes, que aparecen así cargadas indebidamente a los gastos de puerto. Entra en este concepto, en primer término, el arancel, en caso de importaciones con cifras de gran magnitud. Pero prescindiendo de este caso, cuya existencia e importancia, con sus anejos de declaraciones, timbres, obenciones, arrumbadores, etc., es conocida por todo comerciante, tenemos el impuesto de transportes, que por la circunstancia del transporte marítimo se percibe por mediación de una Aduana que exige presentación de manifiestos, facturas de cabotaje, de valor, etc. En otros casos existen intervenciones del servicio fitopatológico, sanidad, etc., con la aplicación de sus tarifas correspondientes.

El impuesto de transportes por mar es independiente del recorrido y tiene una tarificación variable, que para el concepto de mercancía general, artículos fabricados, es de ocho pesetas en tonelada.

Es un principio fundamental comercial el que a cada artículo o mercancía deba cargársele todos los gastos que ocasione, y por ello, evidentemente, la mercancía debe pagar todos los gastos que su transbordo de mar a tierra, o viceversa, ocasione en el puerto. Lo que ocurre es que hay una parte de estos gastos que van comprendidos en el flete y, por lo tanto, el receptor del interior que no está al corriente de las faenas de los puertos ignora — por regla general — cuáles son, y su importe, y pierde con ello un derecho innegable, que le asiste, a su fiscalización. Corresponden estos gastos a los servicios generales del buque en el puerto, practicaaje, sanidad, despacho de Aduana y de Marina, que son servicios oficiales cuya tarificación está hecha con todas las garantías para el usuario. Vienen después aquellos servicios que se prestan al buque, como el de atraque o muellaje; pero de éstos se zafa el armador, poniendo una cláusula en los conocimientos que dice que los impuestos y tarifas serán de cuenta de la mercancía. Creemos que esto es un abuso, ya que el atraque y el muellaje son servicios que utiliza el buque proporcionalmente a su importancia, y deben ser, por tanto, de su cuenta.

Pero de hecho es así, y sólo una época de ruda competencia en fletes pudiera hacer volver las cosas a su cauce natural. Y después viene como partida importante los gastos de estiba y desestiba. Consiste esta faena en todas las operaciones que hay que hacer con la mercancía desde que el cargador la entrega al costado del buque hasta que queda debidamente acondicionada en la bodega, o desde que se inicia su movimiento en la bodega hasta que se entrega al receptor al costado del buque. Como lo corriente en puertos modernos, en los que circulan vías de ferrocarril a lo largo de los muelles, es que la mercancía no pue-

da depositarse al costado del buque, sino que hay que tomarla de vagones o de almacenes más distantes — faena que constituye la llamada carga y descarga —, suele ocurrir que hay una cierta confusión de operaciones, ya que la misma grúa que toma la mercancía de un almacén o vagón es la que toma o deja la mercancía de la bodega, y, sin embargo, son dos operaciones que desde el punto de vista económico son fundamentalmente distintas, ya que la primera es de cuenta del buque y su costo va comprendido en el flete, y la segunda es de cuenta directa de la mercancía. La dificultad económica que introduce esta confusión se suele resolver fácilmente, cargando la mitad del importe del alquiler de la grúa a cada faena; pero desde el punto de vista de responsabilidades el problema es más enojoso, aunque lo lógico es que el plano de paramento del muelle sea el que divide los espacios en que pueda haber duda.

Ya hemos dicho que la estiba o desestiba es de cuenta del buque.

Lo corriente es que el armador no ejecute esta operación por administración directa, sino que es regla general que la contrate con su consignatario, con el cual previamente ha convenido tarifas para ella.

El importe de esta faena es muy variable, como es fácil comprender, y depende de la naturaleza de la mercancía y de las condiciones del buque.

Un cargamento de mineral de hierro en un buque moderno, de escotillas amplias, tiene un gasto mínimo de estiba o desestiba. Un cargamento de mercancía general en un buque de sollados y escotillas pequeñas es de un valor considerable, sobre todo si, como ocurre con alguna frecuencia, se trata de granos o abonos que vienen a granel y se envasan a bordo.

La carga y descarga es ya de cuenta directa de la mercancía y su ejecución es uno de los asuntos que han ocasionado y seguirán ocasionando más discusiones entre receptores, consignatarios y las administraciones de los puertos. Cuando se trata de cargamentos de importancia y de una frecuencia regular, el receptor reclama su derecho a efectuar él mismo la operación, derecho, por otra parte, muy discutible, ya que, si se autorizase que cada receptor hiciera independientemente su faena, el desorden en el puerto sería espantoso y las operaciones se confundirían, se entorpecerían unas a otras y se encarecerían considerablemente. La administración del puerto tiene el derecho conferido por la Ley de Puertos, y su Reglamento, de ser la que vigile, organice y dirija estas operaciones. Creemos, como hemos dicho en otra ocasión, que la ley debía ordenar que fuera la administración del puerto la que ejecutara esta operación, con lo cual, y como hay ejemplo en un puerto de España, ésta sería mucho más barata y ordenada.

De este confusionismo el que se aprovecha es el consignatario del buque, que explotando el argumento de que es el armador el que tiene que hacer la en-

traga de la mercancía al receptor, si ésta no puede hacerse al costado del buque, sostiene que debe él efectuar la faena de carga y descarga para entregar en el sitio que sea posible. Y esto es absolutamente incierto, ya que expresamente el conocimiento dice: "La carga se recibe y entrega al costado del buque", y antes ha dicho que "no se responde de los extravíos o averías que pueda sufrir la carga que no se haya ido a recoger por los interesados al tiempo de la descarga". ¿Con qué razón pueden los consignatarios decir que son ellos *depositarios* de la carga, dando a la palabra depositario el sentido que la fija el Código? ¿Quién les ha conferido esa condición de depositarios sin responsabilidad alguna?

Pueden alegar que la mercancía está afecta a la responsabilidad del pago del flete. ¡Pero si en los conocimientos se expresa que el flete se pagará *precisamente* por anticipado! Y en todo caso, el que sean depositarios no quiere decir que tengan que hacer ellos personalmente los movimientos de las mercancías. Lo que ocurre es que el consignatario es un representante del armador, y en la faena de estiba o desestiba no puede forzar las ganancias a expensas de un representado, porque se expone a perder la representación, y, en cambio, en la faena de carga y descarga que efectúa a un individuo que no es cliente suyo, y que es para él ave de paso, no le duele cargar la faena con un beneficio que en ocasiones es considerable.

Y como no nos duelen prendas, allá va la demostración:

Hemos dicho que hay un puerto en España en el que la faena de carga y descarga la hace la administración del puerto con tarifas fijas. Pues bien: en el inmediato, dicha faena la hacen los consignatarios, y la relación de costos de las faenas en ambos puertos es de uno a dos como promedio. Esto representa en puertos de bastante tráfico cantidades de una importancia insospechada.

Una vez puesta en tierra la mercancía, los gastos que ocasiona son los correspondientes a los servicios que la presta el puerto, todos ellos con tarifas oficiales, que podemos afirmar son muy reducidas en absoluto y relativamente. Y para probar esto, basta considerar que las Juntas de Obras explotan la mayoría de sus servicios en déficit, y eso sin tener en cuenta intereses y amortización del capital invertido en su instalación, y muchas veces, ni siquiera gastos de conservación y reparaciones, y si solamente los gastos de explotación ordinaria.

De las percepciones de servicios que cobran las Juntas hay una que tiene un carácter especial, que es la del arbitrio, basado en el impuesto de transportes, que consiste en una autorización del Gobierno a las Juntas para que perciban de la mercancía una tasa de un valor del 50 por 100 del importe del impuesto de transportes que devengue la misma. Co-

mo todas las demás tarifas de las Juntas corresponden a servicios específicos, en realidad ésta del arbitrio basado en el impuesto de transportes debe asignarse al servicio general de puerto, o sea a los gastos de establecimiento de las obras de fábricas, diques y muelles y zonas de servicio y demás instalaciones de carácter general, que no se tarifican especialmente.

Siendo así, es evidente que esta tarifa no cubre, ni con mucho, no el interés y amortización del capital de varias decenas de millones de pesetas que el Estado ha aportado a las Juntas, a fondo perdido, para construir el puerto, sino tampoco, salvo casos muy especiales, al servicio y gasto de conservación de las mismas.

Y siendo éste el concepto lógico que autoriza la percepción de este arbitrio, no comprendemos cómo se sostiene ese aspecto de cesión de un recurso del Estado que tiene actualmente, ya que debía tener claramente la significación más real y más independiente de tarifa por la prestación de un servicio.

El último gasto que grava la mercancía en el puerto es el que ocasiona su salida (o el primero en caso de entrada); si la mercancía sale, como es corriente, en ferrocarril, es de su transporte por vía férrea hasta la primera estación de la red ferroviaria, transporte que, según los convenios de los puertos con las compañías ferroviarias, unas veces lo hace el puerto con sus medios propios y otras veces lo hacen las compañías con los suyos, y en todo caso, como es lógico, se grava la mercancía con una tarifa correspondiente al transporte. Tarifa que es variable con la importancia de aquél y con el canon que el ferrocarril exija a la Junta de Obras por la entrega de vagones.

Este segundo concepto creemos que no es justificado, y menos ahora, que la red de vía normal está explotada directamente por el Estado.

El puerto es un cargadero público de material, exactamente igual que puede serlo un muelle de una estación de ferrocarril, en el que no exige canon alguno, con la ventaja para las compañías que no les cuesta ni su construcción, ni su conservación, ni su explotación. El puerto entrega el material cargado (o se lo descarga) a la red limpiamente, sin gasto alguno para ella.

Es lógico el establecimiento de ese canon en un apartadero de una industria particular, que se beneficia con el uso de toda la red de ferrocarriles y obtiene con ello ganancias; pero es, a mi juicio, abusivo aplicar este concepto a los puertos, que, además, son los mejores clientes de los ferrocarriles.

Para aclarar las ideas sobre lo expuesto, creemos conveniente hacer un presupuesto de gastos de una partida de mercancía en un puerto innominado, para que se aprecie la importancia relativa de los gastos y poder deducir alguna consecuencia interesante de ello.

Vamos a suponer una partida de 10 toneladas de conserva de pescado en régimen de descarga.

Aunque la desestiba va comprendida en el precio del flete, es interesante consignar su importancia:

Desestiba 35 pesetas.

Gastos directos sobre la mercancía:

(No hay gasto de impuesto de transporte, porque éste se aplica solamente en el embarque.)

Descarga	45,00 Ptas.
Arbitrio basado en el impuesto de transporte	30,00 "
Muellaje	5,00 "
Grúa a la descarga.....	7,00 "
Almacén (diez días).....	10,00 "
Carga sobre vagón.....	45,00 "
Transporte y canon de vagón.....	12,00 "
Cuenta del agente (gastos de despacho, desembolsos, mozos, etc., incluso comisión de agencia)	30,00 "

Total sobre vagón, lista para facturar: 184,00 "

O sea 18,40 pesetas por tonelada.

De esta cantidad percibe la Junta de Obras del Puerto, por sus servicios, 6,40 en tonelada, y el resto, o sea 12 pesetas, es el costo de los demás servicios.

De aquí resulta que la Junta de Obras percibe, aproximadamente, en este caso, solamente un 35 por 100 de los gastos que ha ocasionado la mercancía, a pesar de ser la que ha construído el puerto y lo explota, con un importantísimo capital empleado en obras e instalaciones. Y dicho porcentaje se reduce bastante en artículos de menor valor, en el que el arbitrio sobre el impuesto de transportes es mucho más reducido (de 1 a 1,50 pesetas en tonelada).

Se ve que el gasto preponderante es el de la manipulación de la mercancía, que es lo que se comprende en el concepto de descarga, y que es la operación que en casi todos los puertos efectúan los consignatarios del buque. Es interesante señalar esto porque, en ocasiones, se explota por algunas Juntas de Puertos el fantasma de la competencia de otras, y como se ve en lo anterior, de existir esa competencia, sólo afecta a un 35 por 100 de los gastos de la mercancía, y hay que tener en cuenta que en realidad es todavía menor la suma a que puede afectar la competencia, ya que casi todas las Juntas tienen igual la partida más importante, que es la de arbitrio sobre el impuesto de transportes. Y en los otros servicios que se presta a la mercancía tiene cada puerto unas características afectadas notablemente por las condiciones locales, y no puede exigirse una identificación de ta-

rifas que perjudicaría notablemente a unos y beneficiaría a otros. La verdadera competencia la sostienen los agentes y consignatarios, jugando con el importe del otro 65 por 100 de los gastos. Pero, además, hay que tener en cuenta que los puertos sirven, sin competencia posible de otros, la importante zona industrial que les rodea, y la competencia sólo puede establecerse a lo largo de las líneas de contacto de los *hinterlands* correspondientes, generalmente de poca actividad industrial y comercial. Sólo hay casos especiales, como Madrid, que es servido casi indistintamente por todos los puertos; Zaragoza, que puede ser servido por Bilbao, Pasajes, Barcelona, Tarragona y Valencia, y algún otro que tampoco es de importancia.

Y, por último, no debe olvidarse que el imponer una identidad de tarifa puede dar derecho a algunos puertos a pedir también una identidad de auxilios del Estado, porque, si no, resultaría que la competencia la haría el Estado con sus presupuestos. Y también que hay puertos que por sus condiciones de situación marítima, dificultad de abordabilidad, etc., que pueden resolverse con ayuda del Estado, soportan fletes más elevados que otros, y podrían pedir, justamente, una compensación en auxilios para equilibrar su inferioridad forzada, de la que no deben salir perjudicados sus usuarios naturales.

En general, las peticiones de revisiones de tarifas de puertos, por supuestas competencias de éstas, nacen de alguna competencia personal entre agentes y consignatarios de puertos próximos, en algún asunto, muchas veces de importancia insignificante para el puerto, aunque, naturalmente, de gran importancia para ellos.

Los agentes y consignatarios son, por regla general, gente muy activa y celosa de su negocio. Los puertos les deben, sin duda alguna, muchas captaciones de tráfico y creación de posibilidades en todos los órdenes, y sería un error coartar excesivamente su independencia de comercio, que tan activa colaboradora es de los intereses del puerto; pero también hay que vigilar de cerca sus actividades, que en ocasiones pueden afectar hasta al crédito del puerto, ya que la administración actual de aquéllos, tal y como está constituida en España, es completamente ajena al desarrollo comercial de las operaciones portuarias, y esto estimamos que es un error de las Juntas de Obras, que debían seguir muy de cerca la marcha de esas operaciones, creando para ello unas agencias comerciales, anejas a las mismas Juntas, que tuvieran el carácter de reguladoras de las de carácter particular y que sirvieran para conocer a fondo, con exactitud, la trama interna del desarrollo comercial del puerto.