

ALGO SOBRE EXPLOTACION DE PUERTOS

Por JOSÉ M.^a AGUIRRE E HIDALGO DE QUINTANA, Ingeniero de Caminos.

Se refiere el autor, al comienzo de su trabajo, al artículo que sobre el mismo tema fué publicado en nuestro número de octubre de 1946, y presenta y estudia, a través de su gran experiencia portuaria, las ventajas de la explotación de los puertos por la Administración, anunciando al final que insistirá en sucesivos artículos sobre tan importante asunto.

La REVISTA tuvo hace un par de meses la atención de publicarme una nota acerca de "Administración de Puertos", al final de la cual aludía a la intervención de los intermediarios del puerto, que no son, ciertamente, los que tienen derecho legítimo a llamarse sus usuarios, sino más bien, y como decía humorísticamente un distinguido Ingeniero portuario que los conocía muy bien, sus abusarios. El Estado español lleva gastado hasta ahora en sus puertos una cifra del orden de los 2 000 millones de pesetas aproximadamente. ¡Pero de qué pesetas! Gran parte de ellas de las anteriores a 1914, cuando un jornal con todas sus consecuencias era de 3 a 4 pesetas, y cuando una tonelada de Portland valía unas 60 pesetas. Y ahora, aparte de un gasto anual de cerca de 100 millones de pesetas, va a emprender la ejecución de unas obras de mejora y ampliación de algunos puertos, para lo que ha autorizado la contratación de empréstitos por más de 1 500 millones de pesetas. Los navieros y armadores arriesgan su capital y su crédito en la aventura del transporte marítimo. Los comerciantes e industriales producen el tráfico que alimenta los transportes terrestre y marítimo, y, como consecuencia, los puertos. Y otro sector —los intermediarios del puerto antes citados— explota los puertos y saca de ello, sin riesgo alguno, beneficios de gran importancia.

Es algo parecido a lo del cuento que se dice a los niños pequeños, señalándoles los dedos de la mano: "Éste compró un huevo, éste le echó la sal, éste lo puso a asar, éste lo sacó del horno... y este pícaro gordo, ¡todo se lo comió!".

Y que conste que lamento vivamente que en el cuento en cuestión se dé un calificativo tan duro al que tiene el talento de saber utilizar el trabajo y riesgo de los demás.

Me interesa decir esto porque parece que en el mundillo portuario han causado algo de revuelo los párrafos a que antes me refería. Se ha tocado a rebato, se han hecho algunas visitas para tantear la situación y prevenir que pudieran limitarse o reducirse los sabrosos frutos de su privilegiada posición. Parece

que se me ha nombrado — sin duda, "honoris causa" — enemigo público número 1 del gremio. Pero al final renació la tranquilidad, pues hubo quien afirmó, de buena fuente (!), que por quien tenía autoridad suficiente se me había prohibido el volver a ocuparme de estos asuntos. Y claro es que, aunque no fuera más que para velar por el prestigio de cualquier autoridad que pudiera haberme hecho alguna indicación sobre el particular, me veo precisado a tratar con un poco más de atención el asunto, probando así que no solamente no ha habido ninguna prohibición, sino que, por el contrario, cualquier autoridad de Obras Públicas tiene, con toda seguridad, el máximo interés en que se traten y aclaren todos los asuntos que, de un modo u otro, tienen relación con la explotación de las obras públicas, y en particular de los puertos.

Es difícil que se dé cuenta, quien no lleva varios años de práctica en la vida de los puertos, de la situación tan excepcional en que se encuentran en todos los órdenes. Están entre la tierra y el mar; entre la navegación y el ferrocarril; entre el Derecho Marítimo y el Civil, que pudiéramos llamar terrestre; entre el territorio nacional y el extranjero.

Son puntos límites en los que se efectúa un contacto entre conceptos y actividades, que son, a la vez, colaboradores y antagónicos, y esto da origen a una serie de conflictos, luchas y dudas, que por su enorme variedad y muchas veces por la importancia considerable de los valores materiales que entran en juego, ocasionan graves preocupaciones a los que, por una causa o por otra, tienen que intervenir en su resolución.

La antigüedad del puerto y del transporte marítimo es tal, que necesariamente la tradición ha ejercido una influencia considerable en la regulación de los actos que constituyen su esencia.

Decimos ha ejercido, porque hasta muy recientemente ha sido, sin discusión, la única fuente de este derecho marítimo-portuario, establecido sobre la base del grave riesgo indiscutible de la aventura marítima, hasta épocas muy recientes, y de su tendencia marcada hacia la universalidad, que le da un acusado particula-

rismo o autonomía, con relación a los demás derechos.

Pero ya ha nacido la tendencia, cuyo origen es el progreso técnico en todas las actividades, de rechazar esa diferenciación o especialización, por ser evidente una identidad de principios fundamentales mercantiles entre el tráfico terrestre y el marítimo.

Pero los intereses creados son de tal importancia, y la picaresca tiene tal desarrollo en los puertos, que la resistencia a toda modificación o racionalización de costumbres y leyes ha de encontrar obstáculos que creamos que, particularmente en nuestro país, van a ser indomables, y tendremos que esperar a que se universalicen para que llegue la hora de que tengan aplicación en él.

Me refiero, claro es, a la explotación de los puertos. Inicialmente, las cargas y descargas de las mercancías se hacían en las playas de las raldas o ensenadas o en los rudimentarios muelles de los primitivos puertos, casi exclusivamente por la misma tripulación del buque transportador y bajo la vigilante mirada del dueño de la mercancía, que solía acompañar a ésta en su viaje. Los antiguos códigos del mar exigían la intervención del dueño de las mercancías para que el Capitán tuviese derecho para tomar algunas determinaciones, como la arribada forzosa, la echazón, la embarrancada, etc. También era frecuente que el armador navegara con su buque.

Más tarde, la industrialización de la navegación hace que ni el armador ni el dueño de la mercancía acompañen a ésta en el viaje; pero claro es que, para defender sus intereses en los puertos de escala, designan sus representantes o apoderados. El consignatario, representante del armador, y el agente, representante del dueño de la mercancía. Solamente por esta definición, se comprende que siendo intereses encontrados, para la liquidación del contrato de transporte marítimo, los del buque y los de la mercancía, es una torpeza, por parte de los usuarios, encomendar sus intereses a un agente que es, al mismo tiempo, consignatario del buque que transporta la mercancía, y por parte de éste, no estimamos de la más absoluta corrección comercial el aceptar la representación de una mercancía que ha transportado o va a transportar un buque de su consignación. Pero dejemos esto por ahora, que nos llevaría a tratar de la guerra sin cuartel entre agentes y consignatarios, y que tiene facetas tan interesantes y pintorescas. Quédese para otro artículo, ya que hay materia para muchos.

Como decíamos, es tradicional que en el despacho de la mercancía, a su paso por un puerto, intervengan los representantes del buque y de la mercancía. De la

misma tradición que la de los citados, es la de la intervención de la Aduana. El Estado, en cuanto se estableció con cierta importancia el tráfico marítimo, comprendió su necesidad de intervenir en él para regularlo, proteger la producción y el comercio de la nación y, al mismo tiempo, obtener recursos fiscales.

Esta intervención de la Aduana, por la importancia y trascendencia de su función, exige una rigidez en la aplicación de sus normas, que se establecieron desde muy antiguo y que hoy resultan casi incompatibles con el volumen y la rapidez del tráfico moderno y requieren también su adaptación a nuestros tiempos, sin perder, claro es, la garantía de seguridad necesaria para su fin. La aplicación rígida, sin interpretaciones benévolas, de las Ordenanzas de Aduana, paralizaría seguramente nuestros puertos, y solamente el celo y competencia de los funcionarios periciales hacen que el ritmo de trabajo en los puertos no se resienta. También sobre esto se puede hablar mucho, y quizá algún día valga la pena de hacerlo.

Las funciones correspondientes a Marina y Obras Públicas se fueron estableciendo poco a poco y con un carácter puramente técnico, sin interferir el aspecto comercial del tráfico marítimo.

Nuestra Ley de Puertos, de 7 de mayo de 1880 (ya que la actual de 19 de enero de 1928 casi no modifica la anterior), está hecha en la época de florecimiento del liberalismo económico y antes de iniciarse la industrialización de nuestros puertos, que hoy mueven un 4 000 por 100 más que en aquella época. A pesar de ello, ya fué lo suficientemente previsor para entrever que la explotación del puerto debe ser hecha por una sola autoridad, que es la dependiente del Ministerio de Obras Públicas, ya que en su artículo 20 dice que corresponde al Ministerio de Obras Públicas "... la ejecución y conservación de las obras y edificios, las operaciones de carga y descarga en los muelles, la circulación sobre los mismos y en su zona de servicio y todo lo que se refiere al uso de las diversas obras destinadas a las operaciones comerciales del puerto". Me parece que la cosa está suficientemente clara; pero por si fuera esto poco, en el artículo anterior de la Ley, o sea el 19, dice que el régimen, servicio y policía de los puertos, en todo lo civil, corresponde al Ministerio de Obras Públicas. Es decir, que aunque se buscara una interpretación capciosa al artículo 20, siempre quedaría que el Ministerio de Obras Públicas, en uso de las facultades que le concede el artículo 19, puede establecer como régimen de policía de los puertos el que estime más conveniente para el servicio de los altos intereses de la nación que tiene confiados. Esto no es solamente que lo diga la Ley.

Es que, además, es lo lógico, justo y conveniente, y lo que aplican todos los puertos particulares del mundo y muchos de los de régimen estatal, provincial o municipal. Y ello es lo que roza y subleva a los consignatarios de buques de los puertos de España, que, como ya dijimos, por la fuerza de la tradición vienen efectuando la explotación en todos los puertos de España, menos — que nosotros sepamos — en Pasajes, para todo el tráfico; en los puertos de Asturias, para el embarque de carbones, y quizá en algún otro, que sentimos no recordar ciertamente en este momento.

Hasta el Código de Comercio, en su artículo 621, establece la obligación de que el Capitán, como representante nato del armador, "... cumpla las demás formalidades que los Reglamentos de la Administración (Puerto) exijan".

Pero aclaremos qué es lo que entendemos por explotación de un puerto y qué es lo que entienden por lo mismo — según creemos — los consignatarios.

El objeto del puerto no es otro que el tráshordo entre los tráficos terrestre y marítimo, caracterizados por su gran volumen y por la necesidad de su rapidez, y la explotación del puerto es el conjunto de operaciones precisas para cubrir esa finalidad, permitiendo al mismo tiempo las obligadas intervenciones de Aduana, Sanidad, Policía Gubernativa, etc. Cuando la explotación del puerto la hace la Administración, ésta (la Dirección del Puerto) conoce previamente los avisos de llegada de los distintos buques que transportan mercancías de descarga, o sabe también las mercancías llegadas a puerto con destino a embarque. Puede distribuir los lugares de almacenaje y los atraques de buques, con arreglo a las necesidades de conjunto del puerto; prever las grúas que debe tener disponibles en cada momento y en cada punto; el servicio de material ferroviario, pidiéndolo en conjunto a la Renfe, o a otras Compañías. Sabe el número de obreros disponibles en total para las faenas del puerto y los distribuye con arreglo a la necesidad total del puerto y para el mejor aprovechamiento y rendimiento del conjunto. Esto no le impide conocer también si el consignatario de un buque es celoso de su deber; si un buque llega con demoras del puerto de carga y puede ser conveniente darle una ayuda especial o, si por necesidades de escala, de manea o de dique, un buque necesita o le conviene terminar sus faenas en una hora determinada. En resumen: debe estar enterado de todo y atender a todo, con la finalidad principal de servir al tráfico dentro de las conveniencias o necesidades del conjunto del puerto.

En cambio, el concepto de explotación del puerto por los consignatarios, es el siguiente: El puerto debe

tener toda clase de elementos, atraques, muelles, almacenes, grúas, vías, locomotoras, básculas, etc., a disposición del consignatario, para que los emplee como quiera y cuando quiera, para el más rápido despacho posible del buque que recibe en consignación. No solamente no le importan los demás buques ni el resto del puerto, sino que, al revés, hasta le es conveniente que los demás tengan dificultades y retrasos en los despachos de sus buques, ya que así realza y valora su trabajo y consigue, en ocasiones, quitar consignaciones a su competencia. Esto es el abecé, de todos los días. Por ello le interesa mucho armamento del puerto, muchos muelles, etc., para que en ningún momento a él pueda faltarle nada, sin importarle el rendimiento técnico ni económico del material.

El Ingeniero Director de un puerto que no haga la explotación del mismo, no vive el puerto, desconoce el fondo de realidad de sus necesidades, que sólo llegan a él a través de las deformadas versiones de los consignatarios.

En cambio hay que reconocer que puede llevar una vida bastante tranquila.

Se entera de la llegada de los buques cuando los ve amarrados al muelle, y de los cargamentos que transportan, cuando los ve entrar o salir por sus escotillas. La Aduana le dará la liquidación del impuesto de transportes, y a base de ello liquidará sus tarifas y cobrará el alquiler, por tiempo, de sus útiles, grúas, almacenes, etc.

Es patente la ventaja que para los intereses generales del puerto supone el que la explotación la haga la Administración, y cabe preguntar cuál es la causa de que hasta ahora, en la mayoría de los puertos españoles, no se haga así. Ya lo hemos dicho anteriormente. La tradición, conservada celosamente por los que obtienen alguna ventaja por conservar este estado de cosas, ayudada por la pereza de los que debían recabar esa función. Es interesante señalar las razones en las que se apoyan para sostener su posición. En primer término, alegan la universalidad de una tal costumbre. Sobre esto debemos decir que no existe tal universalidad. Primero, porque en los cargamentos completos, lo verdaderamente universal es que sean el cargador y el receptor los que se hacen cargo de la carga y la descarga, y hasta en muchas ocasiones de la estiba y desestiba, que es función de la que no hay duda alguna que corresponde al buque, pero que el armador cede — con la compensación correspondiente en el flete — para no tener preocupación ni responsabilidad alguna en este aspecto y estar, en cambio, en mejor posición para reclamar responsabilidad por los retrasos o lentitud en la carga y descarga. Pero quedan

los buques de carga general, que es a los que, en realidad, pretenden aplicar el argumento de la universalidad. Y éste tampoco es cierto. En España existe, por lo pronto el caso de Pasajes, que deriva su conducta de la naturaleza de puerto particular que tuvo hasta 1926 y que ha, a nuestro juicio acertadísima, gestión de su primer Director como puerto estatal, el excelentísimo Sr. D. Javier Marquina, supo conservar en beneficio de los intereses generales. Y como Pasajes, se encuentran todos los puertos particulares de que tenemos referencia cierta, la mayor parte de ellos en Inglaterra.

No hay que confundir el caso en que el puerto o muelle (los *piers*, de Nueva York) es propiedad o está arrendado a una casa de navegación o a un consignatario, porque entonces claro es que éste actúa no por su calidad de consignatario o armador, sino por la de propietario del muelle.

Después alegan la necesidad de ser ellos los que operan en dicha forma, ya que no puede admitirse — dicen — que a la llegada de un buque se presenten en el muelle los 40 ó 50 receptores de su carga y pretendan hacer la descarga anárquicamente, cada uno con sus medios. Efectivamente eso es cierto; pero ese

mismo argumento que esgrimen se vuelve contra ellos al considerar que, de un modo análogo, tampoco puede el puerto consentir que si hay 15 ó 20 buques en él, cada consignatario haga de un modo anárquico sus operaciones de carga o descarga. Esto aún pudiera ser tolerable en puertos que tienen la suerte de disponer de una gran línea de muelles con relación al tráfico que desarrollan, o sea que tienen densidades de tráfico (en mercancía general) de menos de 200 toneladas por metro lineal de muelle y año; pero en puertos como Pasajes, en el que se pasa de las 800 toneladas por metro lineal y año, es absolutamente indispensable que la explotación del conjunto esté regida y efectuada por una autoridad única y desde un plano superior al de los intereses pequeños de un solo buque o de una partida de mercancía.

Y como no quiero cansar al paciente lector, dejo para más adelante hacer la crítica de las razones de tipo legal en que pretenden apoyarse; señalar los resultados que para el comercio tiene su intervención; comentar algo las relaciones entre agentes y consignatarios, y hasta apuntar alguna solución de tipo práctico para conseguir el orden y la economía en la explotación de los puertos.
