

EL PUERTO DE LA ZONA FRANCA DE CÁDIZ

Por JOSE OCHOA Y BENJUMEA,
Ingeniero Director de la Zona Franca.

Termina en el presente artículo la completa e interesante descripción del Puerto de la Zona Franca de Cádiz, que sucesivamente nos ha venido presentando el Ingeniero Director de tan importante obra portuaria.

V

(Conclusión.)

La intervención del Ministerio de Obras Públicas en los Consorcios de las Zonas Francas.

ANTECEDENTES.

Expuesto en los artículos anteriores la génesis y el desarrollo de los proyectos y obras realizados por el Ministerio de Obras Públicas para la construcción de la Zona Franca de Cádiz y de su puerto, cabe completarlos con algunas consideraciones relativas a la intervención del Ministerio de Obras Públicas en la explotación de los puertos de las Zonas Francas. Ello se hace necesario a la vista de la disparidad de disposiciones actualmente existentes en materia de tanta importancia; la coexistencia de las cuales convierte en una verdadera carrera de obstáculos la labor de los Ingenieros Directores de los citados puertos.

No cabe duda, por tanto, que se precisa una coordinación de las citadas disposiciones, labor que no parece sencilla por la existencia de prejuicios, infundados desde luego, frente a la función interventora que al Ministerio de Obras Públicas compete, y por una natural tendencia de los Consorcios de las Zonas Francas a independizarse de cualquier tutela estatal. En las líneas que siguen tratamos no sólo de señalar los puntos de divergencia, sino de coordinarlos para ver de encontrar una solución a tan áspero problema. Nos referiremos al caso concreto del Consorcio de la Zona Franca de Cádiz, que es el que conocemos, pero las conclusiones son de aplicación, según mi modesto juicio, a cualquier otro Consorcio y con toda su amplitud, por darse el caso de que la Zona Franca de Cádiz es la única que, por el momento, funcionará con puerto propio, mientras que la de Barcelona funciona utilizando el puerto adyacente de aquella capital, y la de Vigo no ha iniciado aún sus obras.

LA LEGISLACIÓN.

El pilar fundamental de las Zonas Francas es el Real Decreto-ley de Bases de 11 de junio de 1929, por el que se creaban las de Cádiz y Barcelona. Se trata de un breve documento en el que se define lo que son los Depósitos Francos y las Zonas Francas, con la enumeración de las funciones específicas de cada uno. En la base vigésima del citado Decreto se declara que, tanto las Zonas como los Depósitos Francos, dependerán del Ministerio de Hacienda; pero esta competencia, añade, no excluye la de los Ministerios de Marina, Fomento (hoy Obras Públicas) y Economía Nacional (hoy Industria y Comercio), en cuanto concierne a los problemas de tráfico, obras del puerto y a los de economía nacional. Es decir, se reconoce la competencia del Ministerio de Obras Públicas pero, al parecer, sólo en cuanto a la ejecución de las obras se refiere.

El citado Real Decreto-ley tuvo su correspondiente Reglamento en forma de Real Decreto, fechado en 22 de julio de 1930. Consta de 354 artículos y es, por tanto, un voluminoso trabajo, cuya característica fundamental consiste en desvirtuar y aminorar muchas de las facultades que el Real Decreto-ley de Bases concedía a los Consorcios de las Zonas Francas. Sin meternos, sin embargo, en camisas de once varas, y dejando a los Consorcios, como ya lo están haciendo hoy día, que traten de modificar la vigente legislación, examinemos el Reglamento en cuestión, desde el punto de vista del encabezamiento de este artículo.

Es fácil, porque el Ministerio de Hacienda no se refiere al de Obras Públicas más que en un solo artículo de los 354 de que consta el Reglamento. Es el número 67, que dice: "Los proyectos, planos y memoria para la construcción del puerto de la Zona Franca, se remitirán también, para su aprobación, al Ministerio de Fomento (hoy de Obras Públicas), sin cuyo requisito no podrá autorizarse el funcionamiento de la Zona Franca".

Ello es interesante por lo que más adelante hemos

de exponer; pero agreguemos que el citado artículo continúa a tenor de lo siguiente: "No obstante, el Ministerio de Hacienda podrá autorizar ésta (la Zona Franca), en la parte comercial e industrial del proyecto, aunque no hubiese recaído la aprobación a que se refiere el párrafo anterior, siempre que reúna las demás condiciones de aislamiento y seguridad exigidas". Es decir, que puede autorizarse una Zona Franca sin proyecto aprobado. Cómo puede ser ello, es cosa que no me explico; pero doctores tiene la Iglesia..., etc.

El artículo 81 dice, al hablar de la administración de las Zonas Francas: "El Consorcio de la Zona Franca organizará los servicios marítimos y terrestres del puerto y la Zona, con sujeción a las disposiciones vigentes". ¿Con arreglo a las disposiciones vigentes? pregunto; pues, que yo sepa, no hay más disposiciones vigentes en la organización de los servicios marítimos y terrestres de un puerto que las contenidas en la Ley de Puertos de 19 de enero de 1928. Esto, sin embargo, parecen ignorarlo los Consorcios de las Zonas Francas, e incluso el propio Ministerio de Hacienda al contradecirse en el articulado del mismo Reglamento que comentamos y al aprobar los propios Estatutos de los Consorcios, como más adelante veremos; pero, para muestra, basta un botón. El artículo 180 dice que "corresponde al Jefe de los Servicios administrativos (1) de las Zonas Francas designar el lugar de los muelles donde hayan de realizarse las operaciones de carga y descarga de buques..." Nuestro gozo en un pozo, y la Ley de Puertos en otro pozo, aún más profundo.

Nada más puede encontrarse que haga referencia a la intervención del Ministerio de Obras Públicas en los Consorcios; pero ya es bastante. El citado Ministerio, por lo tanto, para poner un poco de orden y restablecer sus derechos, dió a luz, con fecha 4 de julio de 1947, un Decreto creando las Direcciones Facultativas de los Puertos de las Zonas Francas, Decreto por el que se encargaba a estos facultativos de cuanto se refiere al estudio y dirección de las obras y servicios comprendidos en la segunda clase de los expresados en el artículo 20 de la Ley de Puertos; daba a los Ingenieros Directores las mismas facultades que a los de los puertos comerciales, y modificaba los artículos 69 y 70 del Reglamento de 22 de julio de 1933, que antes hemos venido comentando, para dar entrada a estos Ingenieros Directores en el Comité ejecutivo y en el Pleno de los Consorcios. Por el artículo 6.º se encargaba al Ministerio de Obras Públicas de dictar las disposiciones complementarias para la organización y funcionamiento de las Direcciones Facultativas de los Puertos de las Zonas Francas. Esto es lo que aún está por hacer, y es razón fundamental de este quinto y último artículo, por estimar que las sugerencias de quien ha luchado durante seis años en el puesto de Ingeniero Director del Puerto de una Zona Franca, podrían

ser aprovechadas por la Superioridad en el momento oportuno.

De igual manera que ni en la Ley de Bases del año 1929, ni en el Reglamento de 1930, se daba franca entrada al Ministerio de Obras Públicas en su peculiar función dentro de los Consorcios de las Zonas Francas, tampoco aparecía intervención ninguna de la Dirección Facultativa en el Estatuto y Reglamento de régimen interior del Consorcio de la Zona Franca de Cádiz, cuya aprobación data del año 1933. Esta era la situación al tomar posesión de su cargo, en el año 1948, el primer Ingeniero Director del Puerto de la Zona Franca de Cádiz; situación indudablemente anómala, pues no bastará decir que la Dirección Facultativa llegaba amparada por el Decreto de su creación, ya que habría de enfrentarse con una respetable entidad, habituada a resolver sus problemas técnicos por cuenta propia y a no considerar otro personal que el que ella nombraba, y sujeto, naturalmente, a la autoridad delegada del Estado. Afortunadamente para el mayor éxito de la ejecución de estas obras, el escollo de esta aparente dualidad de funciones fué salvado gracias a la corrección de cuantos, de una parte y otra, hemos colaborado en la realización del empeño común, estableciéndose de un modo natural un *statu quo* que nos ha permitido navegar hasta el momento presente. Pero ello no podrá continuar así, entre otras razones, porque, previéndose una próxima puesta en servicio de la Zona Franca de Cádiz, a los problemas de construcción se sumarán los de explotación, en los que, por lo que al puerto se refiere, no puede estar ausente el Ministerio de Obras Públicas.

A los que no conozcan la estructura interior de los Consorcios y el natural empeño de los mismos en sacudirse cualquier tutela extraña, les parecerá que basta hacer cumplir en todas sus partes el Decreto creando las Direcciones Facultativas; pero éstos tropezarán con una barrera: la que separa el Puerto de la Zona Franca de la Zona Franca propiamente dicha.

Los Consorcios, en efecto, no podrán recusar nunca, aunque lo intenten, la presencia del Ministerio de Obras Públicas en los puertos de las Zonas Francas, representado por las Direcciones Facultativas, en todo cuanto concierne a los servicios expresados en el artículo 20 de la Ley de Puertos; pero tratarán siempre de oponerse a la intervención de dichas Direcciones Facultativas en los asuntos interiores del Consorcio no comprendidos en la zona portuaria propiamente dicha.

Resulta claro, evidentemente, que una concesión de una Zona Franca por el Ministerio de Hacienda no puede anular las disposiciones de la vigente Ley de Puertos. Un puerto con sus dársenas, muelles y servicios, aunque se utilice para la explotación de una Zona Franca, no deja de ser por eso de uso y servicio público, y de uso y servicio público internacional, de una innegable trascendencia. Que el

puerto sirva los intereses comerciales generales de una localidad o los generales también de una Zona Franca, no cambia en absoluto la naturaleza de los mismos, y, por lo tanto, son de aplicación igualmente al segundo las disposiciones generales de la Ley de Puertos, y muy particularmente las comprendidas en su artículo 20, por el que se declara que 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, compete al Ministerio de Obras Públicas. No puede ser de otra manera. El Estado tiene la obligación de garantizar el libre y justo uso del puerto, y esa función se la confía a sus propios funcionarios, a los que en todos los puertos la ejercen, es decir, a los Ingenieros de Caminos Directores de los mismos, que es a quienes corresponde.

Hay que añadir a lo anteriormente expuesto que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 21 de la misma Ley, el Gobernador civil de cada provincia marítima, como Jefe supremo de todos los ramos de la Administración Civil y delegado del Ministerio de Obras Públicas, lo es de todos los servicios que en los puertos corren a cargo del Ministerio, y como por el artículo 20 los servicios que se citan corresponden al Ministerio de Obras Públicas, el Gobernador civil sigue siendo el Jefe superior de los mismos.

Con más detalle se aclara en el artículo 28 esta competencia y facultades; facultades que, por Real Orden de fecha 26 de febrero de 1921, pasaron, por delegación, a los Ingenieros Directores de los puertos.

Todas estas atribuciones delegadas vienen especificadas en los artículos 29, 30, 31 y 32 del Reglamento para la aplicación de la Ley de Puertos, y para que ella sea efectiva, el Gobernador civil, a propuesta del Ingeniero Director, nombra sus propios guardas jurados, los que, con el nombre ya tan conocido de guardamuelles, son los encargados de hacer cumplir los Reglamentos de Policía y Vigilancia, ya que la autoridad municipal carece de autoridad en los puertos.

Resulta, pues, claramente que, concordantes en un todo la Ley y el sentido común, las Direcciones de los Puertos de las Zonas Francas corresponde en un todo a los Ingenieros Directores de los mismos.

DE LA ZONA COMERCIAL.

Pero detrás de la línea que limite la actuación ministerial de los citados Ingenieros Directores, se entra de lleno en la zona industrial de la Zona Franca, en la que las concesiones de grandes industrias, por ejemplo, corresponde al Ministerio de Hacienda, sin intervención, hasta ahora, del de Obras Públicas, y claro es que, al no aparecer intervención de este

último Ministerio en la concesión de dichas industrias, no queda clara la de los Ingenieros Directores de las Zonas Francas en dichas concesiones, salvo, naturalmente, su derecho de opinión y voto en el Comité y Pleno, como miembro activo de los mismos. Esta es la diferencia fundamental entre una Junta de Obras de Puertos y un Consorcio de una Zona Franca.

El problema tiene más importancia de lo que parece. Exageremos un poco los límites extremos de la cuestión para darnos cuenta de ello. Para construir una perrera en una población cualquiera, se precisa un proyecto firmado por un Arquitecto y la aprobación y concesión del Ayuntamiento, cuyos técnicos vigilarán luego la construcción aprobada. Para construir una central térmica de cien millones de pesetas en una Zona Franca, basta la autorización del Ministerio de Hacienda y la concesión del Consorcio de la Zona Franca; claro es que el proyecto vendrá autorizado con las firmas de los técnicos competentes; pero el Consorcio no se encuentra obligado a controlar la ejecución de la obra por sus propios técnicos, porque puede, incluso, no tenerlos. ¡Ah!, no; de ninguna manera, dirán ustedes; ahí está el Decreto creando las Direcciones Facultativas de los Puertos de las Zonas Francas. Sí, les respondo yo; ahí está el Decreto encargando a esos Directores de cuanto se refiere al cumplimiento del artículo 20 de la Ley de Puertos; pero ¿y luego? Luego, me responderán ustedes, están esas otras facultades que se conceden al Director de un puerto de las Zonas Francas, que son las mismas, según el Decreto, que las que tienen los Directores de los puertos comerciales.

Aquí está el fallo, por no haber concordancia entre el funcionamiento de una Junta de Obras y un Consorcio de una Zona Franca; aquí está el fallo, repito, y la piedra con la que tropezamos diariamente. Porque hay que examinar la cuestión desde el punto de vista contrario para darse cuenta de que los Consorcios no aceptan un punto de vista tan simplista, y mientras tanto, se obedece..., pero no se cumple.

Lógicamente, sin embargo, se ha de comprender que si el Ministerio de Obras Públicas, como tal Ministerio, no tiene intención de intervenir en las cuestiones de un Consorcio que no sean de su competencia, el Estado tampoco puede permitir que dentro de la enorme extensión de los servicios de una Zona Franca se haga, desde el punto de vista técnico, que es el que examinamos, cuanto mejor parezca sin control alguno, y que, por lo tanto, hay que imponer a los Consorcios una dirección técnica para sus propios problemas constructivos. ¿Y quién puede ser ese director técnico mejor que el propio Ingeniero Director del puerto de la misma Zona Franca?

Como se ve, separamos la personalidad del funcionario del Estado, que lo es el Ingeniero Director del puerto, en acción mientras aplica y cumple la Ley de Puertos en el de la Zona Franca, y la de Di-

rector técnico del Consorcio en las restantes actividades técnicas del citado Consorcio. La solución es razonable y, desde luego, la más económica para los Consorcios, pues resuelve, sin más gastos, la totalidad de sus problemas técnicos.

Queda por separar la línea que limita ambas funciones. Esta será una paralela a los muelles que separe la zona de carga, tránsito y demás operaciones portuarias de aquella en que comienza la zona industrial propiamente dicha.

Abona esta solución la circunstancia de que con arreglo a la Ley de Puertos, las funciones de policía, tanto en el puerto como en su zona de servicio, corresponden al Gobierno, sin intervención municipal de ninguna clase, ejerciéndola por delegación del Gobernador Civil el propio Ingeniero Director del puerto por medio de guardas jurados (guardamuelles) que nombra el propio Gobernador a propuesta de la dirección facultativa. No cabe, por lo tanto, limitar estas funciones de policía y vigilancia dentro del ámbito de una Zona Franca; una duplicidad de Jefaturas en esta cuestión no acarrearía más que complicaciones sin beneficio alguno para los Consorcios y con evidente perjuicio del servicio.

CONCLUSIONES.

Las conclusiones que se deducen de la ligerísima exposición que antecede, son las siguientes:

1.^a La Dirección Facultativa de los Puertos de las Zonas Francas, como representativa de la autoridad estatal a través del Ministerio de Obras Públicas, se hace absolutamente necesaria para garantizar el libre y justo uso de las instalaciones portuarias de las Zonas Francas.

2.^a La Dirección Facultativa de los Puertos de las

Zonas Francas se hace igualmente precisa para la conservación de las obras construídas y de los servicios instalados, así como para el estudio de nuevos proyectos.

3.^a La Dirección Facultativa de los Puertos de las Zonas Francas es auxiliar necesario y eficaz para la resolución de todos los problemas técnicos que los Consorcios tengan pendiente en la zona de concesiones de las Zonas Francas.

4.^a La aplicación de las facultades emanadas del artículo 20 de la Ley de Puertos tendrá como límite una línea que separe los muelles y sus zonas de servicios para las operaciones de carga, maniobras, movimiento de mercancías y tránsito, del resto de la extensión de la Zona Franca.

5.^a A la Dirección Facultativa de los Puertos de las Zonas Francas corresponde el ejercicio de vigilancia y policía gubernamental en toda la extensión de estas zonas.

6.^a Se hace urgente que por el Ministerio de Obras Públicas se dicten las disposiciones complementarias previstas en el apartado 6.^o del Decreto creando las Direcciones Facultativas de los Puertos de las Zonas Francas, para el funcionamiento y organización de dichas direcciones.

7.^a Es igualmente urgente y necesario que se modifiquen los Estatutos y Reglamentos de los Consorcios, para ajustarlos a las disposiciones emanadas del Decreto creando las Direcciones Facultativas; y

8.^a Los Ministerios de Hacienda, de Industria y de Comercio, deben de estar informados del Decreto creando las Direcciones Facultativas, para evitar que, en la ignorancia del mismo, se sigan dando disposiciones contradictorias.

Esto es lo que procede como resolución de un problema latente, cuya resolución urge, en evitación de dificultades en otro caso inevitables.