

# Estudio de un proyecto de administración autónoma para el puerto de Valparaíso

POR

AURELIO NÚÑEZ MORGADO

(*Conclusión*)

La ciudad se halla representada por la Municipalidad, a cuya cabeza está el burgomaestre que, en compañía de cinco regidores, que son sus asesores, nombrados por el rey a propuesta del gobernador, forman el comité administrativo o junta que resuelve los asuntos estudiados por las diversas oficinas de su dependencia. Esta Junta representa el poder ejecutivo municipal y dispone que cada regidor tenga a su cargo una rama de la administración.

Los servicios portuarios están principalmente en manos de dos de los asesores: el de Comercio y el de Obras Públicas. A las órdenes del primero están la Capitania del puerto, la policía de diques y muelles, el remolcaje y las reglamentaciones; a las órdenes del segundo quedan los asuntos técnicos, que dirige por medio de la oficina municipal respectiva.

El Consejo resuelve por sí mismo los asuntos corrientes; pero debe contar con la aprobación de la autoridad provincial y central en los casos de excepcional importancia.

El Estado, independientemente de los servicios de carácter nacional que se ha reservado para sí, ha creído oportuno colaborar en cierto modo a la administración del puerto, creando una nueva entidad meramente consultiva, que tenga representantes del Estado, de la ciudad y del comercio. Esta comisión se compone de nueve miembros, a saber, cinco al servicio del Estado: el director de explotación del distrito ferroviario de Amberes, el jefe del servicio local de la vía, el jefe del servicio de las estaciones marítimas, el director del servicio de aduanas y el director del pilotaje y policía del río. La Municipalidad está representada por el Capitán de puerto, dependiente del asesor de Comercio, y del director de la oficina técnica, dependiente del asesor de Obras Públicas. Los dos miembros restantes son elegidos por la Cámara de Comercio local.

La presidencia de esta Comisión consultiva corresponde de derecho a uno de los asesores del burgomaestre.

La organización administrativa de Amberes ha dado resultados espléndidos, siendo una de sus características la expedición con que llevan a cabo los diversos servicios.

### Holanda

*Rotterdam.*—Todas las obras del puerto de Rotterdam, a excepción de las realizadas en el río Meusa (Nuevo Meusa) han sido emprendidas por la ciudad y son administradas por ella misma. Ni el Estado, ni la provincia, han dado jamás, con ningún pretexto, subsidio alguno para llevarlas a cabo. La honra corresponde por entero a la comuna de Rotterdam.

Contrariando la ley universal de que el río es propiedad del Estado, la comuna ha construído a sus orillas extensos malecones y otras obras dotándolos de de la respectiva utilería. Pero la administración de las riberas del Meusa está en cierto modo compartida entre el Estado y la ciudad.

El puerto, como propiedad exclusiva de la ciudad, no tiene una administración especial, sino que está comprendido dentro de la administración comunal. Las obras nuevas, como la de reparación de dársenas y malecones, y la conservación y vigilancia de las mismas, incumbe a la Dirección de Obras Públicas de la comuna.

La administración depende, pues, del burgomaestre, asesorado por seis regidores. Bajo las órdenes de este comité se hallan los diferentes servicios.

El servicio del orden público y de seguridad en las dársenas, malecones y cursos de agua está encargada a funcionarios de policia del puerto bajo las órdenes del Capitán de puerto.

Independientemente del puerto, se administra una parte del mismo que fué construída en vista de una concesión acordada por la ciudad en 1873 a la Rotterdainsche Handelsvereeniging para que construyera y explotara dársenas, con su equipo y galpones, con una inversión de 15 000 000 de florines por el espacio de 99 años. La ciudad proporcionaba el terreno necesario. Esta Sociedad construyó en breve espacio diversas dársenas de gran calado, equipadas a la moderna, con una inversión de cerca de 14 000 000 de florines; pero una fuerte crisis económica que sobrevino en 1879, la obligó a liquidar y a enajenar a la ciudad la totalidad de las obras.

Esta sección de obras es administrada por una delegación ajena al comité citado anteriormente y, la forman cuatro regidores nombrados por la Comuna, presididos por el burgomaestre. La conservación, vigilancia y explotación de este sector está a cargo de un director responsable, que depende de la comisión ya dicha.

### Alemania

*Hamburgo.*—Los dos puertos principales de Alemania son Hamburgo y Bre-

men. Ambos son puertos interiores, pues el primero se halla sobre el Elba, a 107 klm. de la costa y el segundo sobre el Wesser, a 65 klm. de la desembocadura. Uno y otro tienen, a manera de antepuerto, los puertos auxiliares de Cuxhaven y Bremerhaven, situados en las bocas de los ríos respectivos.

Los puertos de Hamburgo y Bremen pertenecen a las ciudades de estos nombres, que son Estados independientes dentro de la Confederación Germánica.

El Estado de Hamburgo, aún formando parte de la Confederación, se mantenía ajeno al Zollverein (Unión aduanera alemana) a fin de conservar a sus habitantes las ventajas económicas y la libertad de comercio que resultaban de la aplicación de este régimen.

Los estados vecinos se vieron afectados por esta circunstancia y trataron de dar vida a puertos de su propio territorio. Hamburgo hizo frente a la competencia con que lo amenazaban sus vecinos, mejorando el puerto y los servicios a él anexos. Datan de 1866 las primeras dársenas para el atraque directo, que permitieron efectuar con rapidez y comodidad la manipulación de la carga. Antes de esa fecha los buques se amarraban a duques de alba y movilizaban su carga por medio de lanchas. Este sistema aún subsiste, y tanto, que constituye un 45 % de la movilización total y tiene lugar en la parte central de ciertas dársenas, que al efecto se designa el «Strom».

Desde el momento que se entregó al servicio la nueva dársena, el progreso del puerto se acrecentó en forma notable. Desde 1850 hasta 1866, el incremento del comercio fué de 84 %; desde el 67 al 80, fué de 147 %. Tan extraordinario desarrollo imponía a su vez la construcción de nuevas obras e instalaciones, que no podían llevarse a cabo por dificultades financieras. En ese momento, 1882, acudió en su apoyo el Gobierno imperial que, mediante un contingente de 50 000 000 de marcos aseguró la entrada de Hamburgo al Zollverein. En efecto, a la terminación de las obras consultadas con aquellos fondos, esto es, en 1888, Hamburgo ingresó de hecho a la unión aduanera alemana, pero conservando siempre una zona franca que comprendía el puerto y una extensión de terrenos suficiente para su futuro desarrollo y para el establecimiento de aquellas industrias que nacían a la sombra del régimen anterior.

*Régimen administrativo.*—El puerto de Hamburgo es administrado por la ciudad como parte integrante de ella, es decir, sin presupuesto ni dirección especial propia.

El Estado libre de Hamburgo es gobernado por un Senado formado de representantes vitalicios y por una Cámara denominada *Burgerschaft* (Asamblea de la burguesía). Estas Cámaras están formadas en la mayor parte por hombres de negocios, de suerte que el progreso del puerto va así aparejado al progreso del comercio.

Ambos cuerpos legislativos han delegado sus funciones sobre el puerto a tres Juntas o diputaciones elegidas por ellos mismos, y son las de Obras Públicas,

Hacienda y Comercio y Navegación Es esta última la que más parte toma en la dirección de los negocios del puerto.

Estas diputaciones tienen directamente bajo sus órdenes los diversos servicios de administración y explotación de malecones, maquinarias y edificios, comandancia marítima del puerto, policía y dirección de obras hidráulicas.

Los resultados de la administración del puerto pueden apreciarse por el desarrollo que ha sido necesario dar a las obras, si se considera que allí se ha invertido desde 1880 hasta 1907 la suma de 350 000 000 de marcos, sin considerar los valores invertidos en el mejoramiento del río y su balizamiento.

En cuanto al tráfico de entradas y salidas, las cifras que [siguen son reveladoras:

Año 1871	entraron	10 340	naves con	3 775 000	T.R.N.
» 1890	»	16 360	»	»	10 405 000
» 1901	»	25 700	»	»	16 760 000
» 1911	»	35 930	»	»	26 350 000

## Francia

### INTRODUCCIÓN

*Antiguo régimen.*—En Francia, el estudio de la administración de los puertos es uno sólo para todos ellos. Cualquiera que haya sido el régimen a que se les haya sometido, todos han disfrutado de él por igual.

En los tiempos anteriores al año 1664, los puertos franceses eran administrados por las municipalidades con sus propios recursos o con ayudas en forma de contribuciones especiales sobre las naves o las mercaderías. El Estado sólo intervenía en los casos de establecimiento de nuevos puertos o de transformación de los existentes.

En 1664 se decretó en Francia la organización de un Consejo de Comercio que relacionara el poder gubernativo central con los diversos emporios comerciales del país, especialmente los puertos.

El Consejo de Comercio se componía de delegados de los centros comerciales más importantes del reino y eran elegidos por el rei. Fué esta la base de las futuras Cámaras de Comercio, creadas con fecha de 1701.

La Revolución francesa trastornó totalmente el régimen administrativo de los puertos de comercio. Por decreto de la Asamblea Nacional de Agosto de 1791, fueron suprimidas las Cámaras de Comercio, y abolidos los derechos marítimos que percibían las Municipalidades o colectividades locales, y en cambio se crearon derechos de tonelaje que percibió directamente el Estado.

En el año 10 del nuevo régimen se decretó el cobro de una contribución equivalente a la mitad de la anterior de tonelaje, exclusivamente destinada a atender las necesidades de conservación y reparación de los mismos puertos que las percibieran.

Al iniciarse la Restauración, se alteró el objetivo de la contribución anterior, y se fundó, en cambio, un nuevo fondo común a todos los puertos a fin de atender a las reparaciones y obras nuevas.

Tras la guerra del 70, la vitalidad francesa experimentó la más admirable reacción y es así que en 1879, después de clasificarse los puertos del país según sus necesidades, aparte de otros intereses, se acordó lo que se ha llamado «el programa Freycinet», que comprendía la inversión de 531 millones de francos en obras marítimas. Dichos fondos provendrían del presupuesto anual y de empréstitos.

A consecuencia de la falta de organización en la administración de los puertos, estos cuantiosos fondos no dieron los resultados que los sacrificios del país hacían esperar de ellos, porque fueron desparramados en múltiples puertos de dudosa importancia con desmedro de aquellos que más lo necesitaban.

Respecto de estas inversiones dice M. Luis Brindeau, Senador de la Seine Inferieur, en su estudio sobre Autonomía de los Puertos, que acaba de publicar en «Le Journal du Havre» y que nos ha servido de base para las presentes anotaciones, que, para establecer el programa de conjunto se había llegado forzosamente, a fin de contentar a medio mundo, a dar satisfacción no solamente a intereses de décimo orden, sino que aún a simples vanidades locales.

M. Maurice Taconet, de la Cámara de Comercio de Le Havre, dice a su turno, que, si es verdad que el interés general inducía a no olvidar ciertos pequeños puertos, de pesca en particular, porque en parte son el «almácfgo de la marina», que alimenta la flota de guerra y mercante, no es menos evidente que se han arrojado millones en puertos donde este interés general no estaba de ningún modo a la vista o donde no estaba en proporción con el gasto.

*Nuevo régimen administrativo.*—Todos los puertos están sometidos, como dijimos al empezar, a un mismo régimen: forman parte común con el dominio público. El Estado, por intermedio del Ministerio de Obras Públicas, realiza las obras, las conserva y mejora, abre canales y dársenas, y dota a los malecones de vías férreas. Las Cámaras de Comercio proveen la utilería. El servicio de policía ha quedado una incumbencia exclusiva del Estado.

El valor de las obras marítimas se costea con los recursos propios del Estado, con los de la zona interesada, sea departamento, provincia o Cámara de Comercio, y por empréstitos. Su valor se cubre por medio de derechos de tonelaje sobre las naves.

La administración misma de los puertos franceses es compleja por la diversidad de autoridad que a ella concurren y que no guardan entre sí la coordinación necesaria, ni tienen una clara dependencia común. Cinco ministerios tienen autoridad sobre los asuntos del puerto: son los de Marina, Obras Públicas, Interior, Hacienda y Comercio. Esta situación no solamente se manifiesta en lentitudes irritantes para la preparación y adopción de proyectos y programas, sino que, por la

diversidad de autoridades que en ellos toman parte, se esfuman las responsabilidades de los autores.

La opinión francesa ha podido apreciar la situación desmedrada a que la ha conducido su falta de régimen portuario, comparativamente al éxito creciente de los vecinos extranjeros, y al efecto, fueron las avanzadas de la reacción, Félix Faure y Jules Siegfried, que, en 1886, abogaron ya por la entrega de los asuntos relativos a los puertos a la Cámara de Comercio del lugar, en colaboración con la Municipalidad, sociedades privadas u otras colectividades.

El movimiento de opinión se había iniciado. En 1888, el senador M. Lecour (Grandmaison) sostenía en un proyecto presentado a la Cámara que las obras de conservación y mejoramiento de los puertos marítimos y sus accesos, debían estar a cargo de las ciudades, cámaras de comercio u otros concesionarios, y debían cubrirse por medio de derechos de malecón y estar bajo la supervigilancia del Estado. Encabezaba su proyecto con una exposición que tenía el triple objeto de « hacer ejecutar las obras de puertos de una manera más práctica y económica; « contribuir al pago de estas obras por aquellos que las aprovechan y hacer soportar por la marina y el comercio extranjeros una parte de las cargas que hoy pesan exclusivamente sobre los contribuyentes franceses ».

Algunos años más tarde M. Leon Janet, ingeniero salido de la Politécnica, al servicio del Estado, presidiendo la Comisión de Obras Públicas de la Cámara Francesa, criticaba el régimen centralista que imperaba en Francia en materia de política portuaria, y decía que « el estudio de los hechos demuestra cómo la administración central, que tiene en sí todos los poderes, es poco apta para asegurar todas las necesidades de los puertos modernos. La obligación del Estado de llevarlos a cabo con los sólo recursos del presupuesto general, conduce a lentitudes excesivas, a modificaciones anuales, según el interés del momento. Todos los proyectos, aún los de menor importancia, sometidos obligatoriamente a la aceptación del poder central, son objeto de retardos y modificaciones sin número ».

M. Janet, después de estudiar los diversos regímenes en práctica en numerosos puertos extranjeros recomendaba para los de Francia sea el tipo de Consorzio Autónomo establecido en Génova, sea el propuesto por M. Mazza en el Congreso de Navegación de Milán, en que establece que la mejor forma de administración de los puertos es, confiándola a una oficina fiscal que tenga a su cabeza un funcionario responsable de toda la administración, que tuviera bajo su mano todos los servicios, asistido, si era necesario, de un Consejo formado por los jefes de servicio del puerto y delegados de armadores, comerciantes, etc.

M. Henri Chardon, relator del Consejo de Estado, en una obra publicada en 1904 y titulada « Las Obras Públicas-Ensayo sobre el funcionamiento de nuestras administraciones », hace notar las interminables lentitudes y complicaciones de los procedimientos administrativos, y termina, en lo relativo a los puertos, propo-

niendo que para obviar todas las dificultades, se ponga a la cabeza de cada gran puerto un ingeniero fiscal investido de amplias atribuciones.

M. Taconet, ya citado, presentó a la Cámara de Comercio de Le-Havre en 1905 un amplio estudio en que abogaba por la implantación en Francia de la autonomía de los puertos, bajo la superior dirección de la Cámara local, y con el concurso de la Municipalidad, armadores, negociantes y el propio gobierno.

El Congreso de los puertos de comercio, celebrado en La Rochelle, en 1909, acordó en lo relativo al género más ventajoso de autonomía, que la administración estuviera a cargo de un comité ejecutivo compuesto de doce miembros, con representación de la Cámara de Comercio del lugar y de diversos otros cuerpos colegiados, y con representantes del Gobierno, constituyendo los primeros la mayoría y quedando a cargo del Estado el nombramiento del ingeniero jefe, que sólo tendría voz consultiva.

El comité propuesto tendría a su cargo la administración general del puerto, y figuraría sobre todo entre sus atribuciones la conservación del mismo, las obras de extensión, que no significaran una modificación esencial de las obras existentes y, por último, tendría a su cargo la utilería. También sus poderes se extenderían sobre trabajos de mayor consideración, previa aprobación por el Estado. Entre sus entradas figurarían los derechos de malecón, de peajes, tarifas de utilería y las subvenciones que le acordaran el Estado, las provincias y las ciudades.

La corriente que en aquellos años se producía en Francia en pro de la modificación del sistema en vigor, llegó hasta las esferas gubernativas, y dió origen a un proyecto de ley sobre el régimen administrativo de los puertos de comercio, que en 1910 llegó a la Cámara francesa.

M. Brindeau, diputado en aquel entónces de la Seine Inferieure, fué designado relator del tema por la Comisión de Obras Públicas de aquella Cámara y condensó en pocas palabras las causas que estima han acarreado el decaimiento comercial y marítimo de los puertos en Francia, con relación al crecimiento progresivo de los demás puertos europeos. M. Brindeau atribuye ese estado de cosas a la centralización excesiva, a la extensión y complicación de las formalidades, unido a la ausencia de programas de conjunto en lo concerniente a cada puerto y, además, que después de votarse proyectos mezquinos, se realizaban con mucha lentitud. Si era aplicable al Parlamento, decía, gran parte de esta situación, esa falta de actividad y de previsión fluía de los efectos de la misma organización.

Terminaba su relación diciendo: «En resumen, la Comisión de Obras Públicas acuerda adoptar el proyecto de ley propuesto por el Gobierno y la Comisión de Comercio. Estima que la nueva organización constituirá, en materia de obras públicas marítimas, una muy apreciable mejora. La necesidad de introducirle ciertas modificaciones podrá deducirse de su aplicación posterior. Ninguna ley importante sabría escapar a esta eventualidad, y el proyecto que es sometido tanto menos podrá hacer excepción cuanto que estatuye sobre una materia particularmente delicada y compleja. Sin duda el proyecto no realiza

« la autonomía de los puertos de una manera completa. La diversidad misma de  
 « las formas de autonomía que funcionan en el extranjero ¿no prueba por sí mis-  
 « ma la necesidad de tener en cuenta las tradiciones, el carácter y la organiza-  
 « ción del medio?»

El 5 de Enero de 1912 fué aprobado por las Cámaras francesas la ley sobre el régimen marítimo de los puertos de comercio y el 9 de Marzo del año próximo pasado, ha sido promulgado el Reglamento de Administración Pública que determina las condiciones previas necesarias para el establecimiento del nuevo régimen en un puerto determinado.

Según los términos de la ley, «la administración de un puerto marítimo  
 « puede ser confiada por decreto aprobado en Consejo de Estado a un Consejo de  
 « Administración con personalidad civil».

El artículo 3.º de la ley estatuye que la presidencia de dicho Consejo corresponde de derecho al Presidente de la Cámara de Comercio.

Para poder apreciar en Chile la importancia de esta decisión de la ley francesa, menester es conocer el rol desempeñado por estas Cámaras en el desarrollo de la actividad comercial y marítima de los principales puertos de aquel país.

La más autorizada información al respecto la tenemos en el estudio ya citado de M. Brindeau, que dice: «Estas Compañías (las Cámaras de Comercio) no tenían bajo el Consulado sino restringidas atribuciones; la principal consistía en servir, de acuerdo con los tribunales consulares, de amigable componedor entre armadores y comerciantes y, en ciertos casos, constituir base de decisiones jurí-  
 « dico-comerciales; las otras consistían en responder a las consultas solicitadas  
 « por el Gobierno o a emitir espontáneamente sus deseos sobre materias maríti-  
 « mas, comerciales o industriales.»

«Poco a poco estas Compañías fueron autorizadas para percibir derechos de  
 « peaje, sea por anticipar fondos al gobierno para trabajos de puertos, sea para  
 « llevar a estos trabajos una contribución efectiva. Más tarde fueron autorizadas  
 « para mantener y explotar en tierra utilerías y galpones de depósito.

«Cumplieron todas sus tareas con una inteligencia que la nueva ley ha te-  
 « nido que reconocer, confiando de derecho la presidencia del Consejo al presiden-  
 « te de dichas instituciones.

«En el extranjero, continúa, las Cámaras de Comercio no son propiamente  
 « hablando, más que grandes sindicatos comerciales que defienden intereses pro-  
 « fesionales; pero que no tienen, como entre nosotros, por su organización y atri-  
 « buciones, el carácter de asambleas llamadas a discutir y administrar asuntos de  
 « interés público.»

El Comité de administración que crea la ley de 5 de Enero de 1912, está constituido de 14 miembros, excepción hecha del presidente de él, que por derecho propio, es el presidente de la Cámara de Comercio.

Aparte del presidente, la Cámara designa 5 representantes más, de los cuales, tres obligadamente deben formar parte de ella o ser comerciantes que reu-

nan las condiciones legales para formar parte de ella, los otros dos pueden ser miembros de la Cámara o armadores, constructores de naves, agentes de comercio marítimo, consignatarios, empresarios de obras marítimas o capitanes de naves.

El Consejo general del departamento y la Municipalidad, elejirán cada uno su representante. Del mismo modo los obreros.

Los seis miembros restantes serán nombrados por el gobierno, uno de ellos a propuesta de la Cámara de Comercio, elegido entre las empresas de transporte terrestres o fluviales que sirvan al puerto, los otros cinco serán nombrados de acuerdo con los ministerios que tienen ingerencia con los puertos marítimos de comercio, en parte con la colaboración de los representantes y la colectividad comercial del puerto.

Todos los miembros del Consejo son elejidos por seis años.

Aparte de todos los miembros titulares del Consejo ya nombrados, figuran también en él pero con carácter consultivo, el jefe político del departamento, el subdelegado del distrito y el ingeniero jefe del puerto. Los demás jefes de servicio locales podrán ser llamados a sesión por vía de consulta.

Las atribuciones que la ley de 1912 otorga al Consejo de Administración, son: 1.º —Conservación del puerto y de sus accesos, 2.º—Obras de mejoramiento de los mismos que no modifiquen lo existente y se efectúen sin el concurso del Estado, 3.º —Instalación y administración del equipo (gruas, galpones, maquinarias, de diques, dragado y remolque), 4.º —Lo relativo a vías férreas, malecones, alumbrado, distribución de agua, socorro contra incendio, salvamento de naves y mercaderías, policía de los malecones, modificación y aplicación de peajes locales temporales, y la realización de empréstitos regularmente contratados.

Aparte de las anteriores atribuciones propias del Consejo, también las tendrá sobre otros puntos, previa aceptación por el gobierno, y aún servirá en otros como entidad consultiva.

En lo referente a las atribuciones del Consejo en relación con la conservación del puerto y sus accesos, trabajos que no transformen las obras existentes, etc., el Consejo resuelve en forma definitiva; pero esto no significa el abandono de estos asuntos por el gobierno, pues, según el Artículo 11 de la ley, se dispone que estas resoluciones se comuniquen al gobernador dentro de los cinco días, quien debe declarar si lo acepta o nó en un plazo de ocho días. A falta de aviso de oposición, el acuerdo del Consejo adquiere valor ejecutivo al terminar el último plazo indicado. En caso de oposición, el gobernador debe dirigirse al Ministerio competente, que debe resolver en el plazo de un mes, a falta de lo cual la resolución se hace ejecutiva. En fin, la resolución ministerial, que deberá tener un fundamento, es apelable al Consejo de Estado, que deberá pronunciarse en un término de dos meses, en caso de exlimitación de poder o violación de la ley.

En tal forma, aún los acuerdos que con carácter definitivo concede la ley

francesa al Consejo de administración, son controlados por el Fisco y sus representantes.

El Consejo no podrá proceder sin la aprobación del gobierno: 1.º.—En las obras que signifiquen transformaciones o modificaciones esenciales en las obras del puerto y de sus accesos; 2.º.—En los trabajos de mejoramiento y extensión que no signifiquen una modificación esencial en las obras existentes, pero que se efectúen con el concurso financiero del Estado y 3.º.—En la organización y funcionamiento del pilotaje del puerto.

Y, para terminar con las atribuciones del Consejo de administración, diremos que la ley de 1912 dispone que sea «obligatorio» consultar a los Consejos respectivos sobre los servicios de faros y balizas, semáforas, aduanas, policía marítima, y sobre todos los asuntos relativos al establecimiento y modificación de las tarifas de ferrocarriles o vías navegables que sirvan al puerto o concurren a él.

Como esta ley sólo ha entrado a regir desde fines del primer trimestre del año próximo pasado, no conocemos los resultados de su aplicación.

**Italia.**—GÉNOVA.—*Reseña histórica acerca de sus obras marítimas.*—Es muy probable que fuera en los comienzos del siglo undécimo cuando se iniciaron las primeras obras de mejoramiento del que por aquel entonces era un simple refugio para las naves.

La atención misma de la bahía estaba confiada a una autoridad que tenía especialmente la tarea de impedir los embancamientos de la bahía y de todo aquello que orijinara daño en sus aguas; en cambio percibía derechos marítimos por anclaje, embarques de mercadería, y pesca. Esta misma autoridad ejecutaba obras de mejoramiento y así, por el año 1130, se iniciaron las importantes obras de abrigo conocidas hoy día con el nombre de Molo Viejo, que gradualmente fué llevado adelante hasta alcanzar cerca de 500 m. de longitud en 1545, fecha en que Génova ya contaba con diversos muelles y otras obras protegidas para realizar operaciones mercantiles:

Sin embargo, un temporal célebre por su violencia, ocurrido en 1613, destruyó la totalidad de las embarcaciones fondeadas al abrigo del puerto, lo que movió a la República a realizar un nuevo molo que protegiera la bahía de los temporales del tercer cuadrante. En 1638 se iniciaron las obras del llamado Molo Nuevo y se terminaron en 1642, con una longitud de 460 m.

A partir desde esta fecha, el puerto de Génova adquirió considerable desarrollo, a pesar de que la bahía así formada no ofrecía una seguridad completa contra los vientos del sur y el Sirocco.

Tras largo exámen y madura discusión, se acordó algunos años más tarde prolongar el molo nuevo, obras que se llevaron a cabo en diversos periodos del siglo XVIII.

En 1815, el puerto con la Liguria, pasaron a formar parte del reino de Cerdeña, y el cuidado de las obras marítimas y sus instalaciones, pasaron a manos de la Municipalidad, con facultad para cobrar derechos de anclaje, tonelaje, estadias,

carena, etc. El producto de tales derechos era exclusivamente dedicado a la conservación del puerto. Los estudios de mejoramiento se proseguían, pero por una parte, la condición precaria del Erario, y por la otra la discordia entre los hombres llamados a dictaminar sobre la naturaleza e importancia de las obras por construir, impidieron que se hiciera algo importante.

A la inercia del Gobierno y a la discordia de los ciudadanos puso término una memorable borrasca ocurrida en Diciembre de 1821, que ocasionó en el puerto gravísimos daños. Para evitar su repetición, se acordó prolongar en 100 m. el molo nuevo, trabajo que se terminó en 1835. Sin embargo, todas las obras construidas aún no fueron suficientes, y a nuevas borrascas sucedieron nuevos daños, de tal modo que se hizo necesario prolongar todavía el molo nuevo en 60 m. mas entre los años 1846 y 50.

Durante el tiempo que siguió hasta 1864, el gobierno realizó diversas obras interiores, y ordenó el estudio de otras nuevas, que fueran suficientes para satisfacer las necesidades del comercio durante un periodo de medio siglo.

El ingeniero Parodi elaboró un proyecto según estas instrucciones en 1865, consultando entre otras cosas, un ante puerto que facilitara la entrada de los barcos y que diera seguridad a los que se hallaran en él y en forma que, cuando las necesidades del puerto lo hicieran necesario, sirviera como un nuevo puerto.

A este proyecto se opusieron los marinos, por estimar que la boca del ante puerto no servía hácia el oriente y que, a la inversa, debía orientarse hácia el poniente.

Ante la necesidad de nuevas obras de mejoramiento, y ante la divergencia de opiniones entre los técnicos y los hombres de mar, el gobierno instituyó una comisión encargada de examinar todos los proyectos a ellas relativos, que habian alcanzado a cerca de treinta, y que consultaban bocas a levante, a poniente y otros, dos bocas, una a cada lado.

A fin de terminar de una vez todas las discusiones, el gran patricio que se llamó Rafael de Ferrari, ducca di Galliera e principe di Lucedio, ofreció generosamente de su peculio la suma de veinte millones de liras como contribución a la completa terminación de la obras de mejoramiento del puerto, según un proyecto que aceptara el gobierno, de acuerdo con él mismo, previa aprobación del Municipio de Génova.

Al efecto, la Municipalidad nombró al principe presidente de una nueva comisión que procediera a elegir el proyecto definitivo, que finalmente resultó ser el del ingeniero Parodi, con boca a levante. En octubre de 1877 se puso manos a la obra con tal actividad, que los trabajos eran totalmente terminados y puestos al servicio del comercio en Enero de 1888. Otras obras complementarias se continuaron hasta su terminación definitiva en 1891, con un gasto ascendente a cerca de 63 millones de liras.

*Nuevo régimen.*—En vista de que las necesidades del comercio crecían con mayor presteza que las obras destinadas a servirlo, y que el gobierno no podía in-

vertir mayores sumas, ni hacer frente a las crecientes necesidades del puerto, se acordó el estudio de una organización portuaria de tal naturaleza que permitiera confiar la ejecución gradual de las diversas obras que se hicieran necesarias, a una entidad local autónoma.

Es así como entre los años 1893 y 1903 se elaboró un trabajo que realizara el doble objetivo de proveer a las necesidades presentes y futuras del puerto, y de exonerar al Estado de la carga de atender por sí sólo a las exigencias del comercio y del tráfico intensamente creciente.

En 1903 toma forma concreta la realización de las ideas anteriores, en un proyecto de lei que consulta la creación del **CONSORZIO AUTÓNOMO DE GÉNOVA**.

Una Comisión especial que había sido nombrada al efecto, presidida por el senador Gadda, dejó constancia en un vasto estudio de las necesidades, de las dificultades con que se luchaba, de los medios indispensables para hacer frente al movimiento de la época y del futuro. Las diversas obras nuevas necesarias sumaban cuarenta y seis millones de liras. La Comisión aludida estudió conjuntamente los procedimientos administrativos sobre la base de que el Estado no podía atender las necesidades crecientes de los puertos.

La Comisión no dudó de que era necesario el criterio de la autonomía administrativa, sea porque ya la mayoría de la opinión italiana hubiera asimilado esta idea, sea porque la mayor parte de los puertos de Europa, con excepción de los de Francia, Ide Fiume y Trieste en Austria Hungría, se encontraban disfrutando con éxito de un régimen administrativo autónomo.

En cuanto a la forma de autonomía, sostiene la Comisión informante que la entidad más apropiada para imponer, recojer y administrar derechos en un puerto de propiedad fiscal, ya existente, no podía ser ni particular, ni comunal, ni provincial, ni Cámara de Comercio, porque en cada puerto se agitan variadisimos intereses y, en general, cualquiera que sea el puerto, no tratándose de una sola ciudad ni de una sola provincia, como demostraba ser el caso de Génova, que interesa a vastas regiones, y de actividad bastante lejana, no podía ser recomendable dejar en manos de una autoridad constituida de elementos exclusivamente locales tantos intereses que no podían ser debidamente cautelados sino por aquellos que estaban en situación de apreciar su valor.

La Comisión Gadda llegó a la conclusión de que, para alcanzar los resultados apetecidos, era necesaria la creación de un «organismo constituido de elementos tanto locales como de las regiones interesadas y con una gran representación del elemento gubernativo», organismo que pudiera administrar con prontitud y responsabilidad las necesidades locales, que administrara los fondos y tuviera a su cargo la ejecución de las obras nuevas y la conservación de las existentes, de tal suerte que, con tales atribuciones, Génova se bastaría a sí misma.

Tras cinco años de discusión legislativa, se aprobó por fin en Febrero de 1903, la constitución del **CONSORZIO AUTÓNOMO DEL PUERTO DE GÉNOVA**.

La composición del Consorzio consultaba las ideas anteriores en cuanto a su

organización y funcionamiento, y así por ejemplo, contaba el Estado con 10 representantes; la provincia, con 2; la comuna, con 3; la Cámara de Comercio con 3 y los ferrocarriles regionales, con 2. Además de todos estos, figuran representantes de las Cámaras de Comercio de Milán y Turin, y de los obreros del puerto.

Para la solución de los asuntos ordinarios la Asamblea ha delegado en general sus funciones en un comité ejecutivo constituido por once de sus miembros con representación de todos los cuerpos que se hallan representados en el Consorzio.

Los miembros del Consorzio no gozan de remuneración, y permanecen tres años en sus puestos, pudiendo ser reelegidos.

El Estado contribuye anualmente con un millón de liras a la administración del puerto; sin embargo, si la cantidad de mercaderías movilizadas sobrepasa de cinco millones de toneladas, la contribución anterior se acrecienta a razón de 10 000 liras por cada 50 000 T. de mercaderías. En ningún caso la contribución fiscal excederá de dos millones de liras.

El consorzio someterá a la aprobación del Ministerio de Obras Públicas, previa vista del Consejo Superior de Obras Públicas, los anteproyectos y proyectos de obras necesarias al puerto, con excepción de aquellos de costo inferior a 1 000 000 liras.

Se consulta en la organización administrativa de Génova, como en la nueva ley francesa ya citada, la existencia de plazos prudenciales para que adquieran carácter ejecutivo los acuerdos del Consorzio. Así por ejemplo, el Consejo Superior de O. P. debe emitir su voto respecto a los proyectos aludidos más arriba, en el plazo de tres meses; pasados ellos, sin observación, el Consorzio procede a su adjudicación y construcción.

Aún cuando la ley que estudiamos lleva cerca de catorce años de vigor, los resultados no se ven bien definidos ni absolutamente conformes con los propósitos sustentados, sin que esto quiera decir que merezca críticas especiales, pues ha servido de modelo a la organización de puertos nuevos o de antiguos modernizados, que han tomado de ella considerable parte de su esencia, como puede verse en la organización del puerto de Montevideo y la ley francesa de 1912.

## **España**

El régimen administrativo imperante en España hasta 1870 consistió, como hasta hace muy poco en Francia, en la atención directa y únicamente por el Estado de las necesidades portuarias. Pero con motivo de obras de mejoramiento que se llevaban a cabo en Barcelona en 1865, que no podían proseguirse por incapacidad financiera del Estado, hubo de buscarse la solución que lo permitiera.

En 1868 se organizó en aquel puerto una comisión ad hoc, investida de amplios poderes, encargada especialmente de afrontar el problema del mejoramiento del puerto y de la obtención de los recursos que le eran menester.

En vista del éxito alcanzado con esta organización, leyes posteriores vinieron a clasificar los puertos capaces de asimilarse un régimen administrativo semejante, dejando solo a cargo del Estado aquellos otros que restaran de escasa importancia.

A este criterio general han obedecido diversas leyes y decretos de Gobierno, entre los cuales los más interesantes son: la ley de puertos de 7 de Mayo de 1880; el reglamento para su aplicación de 11 de Julio de 1912; y la ley que regulariza la organización y funcionamiento de las Juntas de Puertos de 7 de Julio de 1911.

La reorganización administrativa que patrocinan las leyes españolas de 1880 y 1911 es francamente liberal, pues no solo da atribuciones a las Juntas de Puerto de modo que perciban y administren sus entradas, sino que las autoriza para imponer impuestos especiales a fin de atender las necesidades del puerto; pero no pueden proceder sin la anuencia del Gobierno.

Así el artículo 5.º de la ley de Juntas de Puertos establece que «los fondos que administren las Juntas de Puerto, sólo podrán invertirse en obras o servicios del puerto que dependen exclusiva y directamente del Ministerio de Fomento.

No podrán realizar las Juntas ningún gasto, de cualquier especie que sea, sin haberse previamente autorizado por el Ministerio de Fomento el crédito correspondiente.»

El Estado puede acudir, como decía anteriormente, en apoyo de una Junta según lo establecido en el artículo 10 de la misma ley: «Si en algún caso especial fuera preciso autorizar a alguna Junta para emitir un empréstito, cuyos intereses y amortización hayan de satisfacerse en todo o en parte, con cargo a la subvención del Estado, se hará por medio de una ley.»

Determinadas ya por las leyes de puertos citadas las condiciones que deben llenarse para crear una Junta de Puerto, ella es constituida y organizada por medio de real decreto que determina su composición.

Así por ejemplo, la Junta de Puerto de Barcelona tiene para su administración y explotación un régimen propio «considerando las especiales circunstancias que concurren en él», como dice el real decreto de la Reina Regente de 7 de Mayo de 1889.

La Junta se compone de vocales *natos* y de vocales *electivos*. Son los primeros el Gobernador Civil, que la presidirá, el Comandante de Marina, el Administrador de Aduana, el Director de Sanidad Marítima y el Ingeniero Director de las Obras. Son vocales electivos: un diputado provincial, un consejal, un vocal del Consejo Provincial de Industrias y Comercio, un vocal del Consejo Provincial de Agricultura y Ganadería, tres individuos de la Cámara Oficial de Comercio (uno por cada una de sus secciones) y un individuo por cada una de las Asociaciones siguientes: de Navieros y Consignatarios, de Capitanes de Marina Mercante, de la Sociedad Económica de Amigos del País, Fomento del Trabajo Nacional, Instituto Agrícola Catalán de S. Isidro, Liga Marítima, uno de los mayores con

tribuyentes entre los comerciantes, y otro entre los industriales. Suman: cinco vocales natos y quince electivos.

Entre las atribuciones que fija a esta Junta el real decreto ya citado de 1899, figura en su artículo 7.º la de disponer la ejecución de obras de valor inferior a 50 000 pesetas en la forma que crea más conveniente. Para obras de valor superior al apuntado, será menester solicitar propuesta pública, salvo acuerdo en contrario del Ministerio de Fomento.

En el artículo 8.º se la autoriza para realizar empréstitos con destino exclusivo a la ejecución de las obras, previa la competente autorización.

La verdadera importancia que el Gobierno atribuye a esta Junta puede apreciarse en el artículo 19 que dice:

«La Junta será precisamente oída en todos los asuntos que puedan afectar directa o indirectamente a las obras y servicios del puerto y a su mejora y ensanche».

Por decretos posteriores se autoriza a la Junta para que modifique las tarifas de transporte por las vías del puerto, y formule el reglamento correspondiente, autoriza al Gobernador para aprobarlo y en caso que este funcionario no lo hiciera, podrá cualquiera de los vocales de la Junta recurrir en alzada al Ministerio de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas dentro del término de diez días desde su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia, y el Ministro resolverá el recurso en el término de treinta días.

Según el Reglamento General para la organización y régimen de las Juntas de Puerto de 17 de Julio de 1903, se constituye en cada una de ellas a semejanza de lo que ocurre en el Consorzio Autónomo de Génova, un comité Ejecutivo compuesto del presidente, vice, interventor y dos vocales natos, a fin de atender las necesidades urgentes del servicio, aparte de las atribuciones propias que le otorga ese mismo reglamento.

Como puede verse, el establecimiento de las Juntas de Puertos españolas concuerdan en muchos puntos con la nueva organización francesa y con alguna de las características de los Boards ingleses, con la diferencia de que estas Juntas permanecen adictas al Estado, en contraposición con estos últimos. Aquí, como en Francia, esto es muy explicable, si se considera que el Estado es el creador de los puertos y el que alimenta su vida posterior con los recursos generales y todavía, ya independientes, acude en su ayuda cuando lo han menester. Pero, a pesar de todo esto, el Estado sólo conserva un control muy relativo sobre el manejo de los fondos de las Juntas.

### **Estados Unidos**

Los sistemas de administración de los diversos puertos de este país tienen con los en uso en Inglaterra, la semejanza de su gran variedad, que casi llega a constituir de cada uno un caso nuevo.

Así tenemos en Estados Unidos, organizados administrativamente algunos puertos por la autoridad directa del Estado; otros por la autoridad municipal; otros, mixtos, por el Estado y la ciudad, y todavía los hay en manos de unas pocas o de muchas compañías privadas.

Esta semejanza en la variedad es más bien en sus líneas generales, porque en Gran Bretaña los puertos están generalmente a cargo de entidades de carácter público, constituidas por el Parlamento al que deben su existencia y su permanencia. En Estados Unidos, salvo los casos de puertos dependientes del Estado o de la ciudad, dependen de sociedades particulares, a veces de cortísimo número de ellas y que abarcan el puerto entero, y que lo explotan a su sabor.

El origen de esta situación ha sido precisamente la característica de la antigua política portuaria: descentralización absoluta del Gobierno de las funciones marítimas y comerciales. Es un principio general que cada riberano es dueño para construir obras marítimas en el frente de su propiedad, sin otra limitación que la de no invadir las zonas de tráfico, ni faltar a los reglamentos legislativos, ni molestar a sus vecinos. Este régimen tan liberal, si bien es cierto que favorece la implantación de numerosas pequeñas obras, tiene serios inconvenientes por dar margen a que sociedades privadas constituyan verdaderos monopolios, que en tales puertos no sólo ejercitan su criterio absoluto, sino que los explotan consultando su particular interés comercial y no el bien público. Boston, Newport, News y otros, son ejemplos de estos casos y New York lo fué hasta hace poco. Pero en este último puerto se produjo un movimiento de opinión en sentido inverso, es decir, hacia la centralización con el propósito de dejar el puerto en manos del Estado y la ciudad. En este caso, como en todos aquellos otros semejantes que se han ido sucediendo, estas medidas centralizadoras se han encontrado con la dificultad seria de no contar ni el Estado ni la ciudad con los terrenos a propósito para nuevas instalaciones, y aquellas medidas solicitadas por la opinión han debido llevarse a cabo por medio de expropiaciones, procedimiento que, aparte de lento, es costosísimo y que no hace recomendable su aplicación.

Con la experiencia adquirida en los demás puertos, vamos a ver cómo se organizó el de San Francisco.

### **San Francisco**

En vista de la experiencia adquirida en los demás puertos de la Confederación, el Estado de California constituyó en 1863 una autoridad fiscal encargada de la administración del puerto, formada por tres personas. Para el establecimiento de los programas iniciales de trabajo, esta Comisión se incrementó con el Gobernador del Estado y el alcalde de San Francisco.

El Board o Comisión, llamado «State Board of Harbor Commissioners» es el que construye, explota y administra el puerto, incluyendo en él también el servicio de policía.

Las tres personas que componen el Board se renuevan de a uno cada año, y son nombrados por el Gobernador con la aprobación del Senado federal.

La autoridad del Board es completa, y de tal naturaleza, que no ha dejado ninguna libertad a la iniciativa privada.

Los depósitos para mercadería, que en casi todos los puertos del mundo están en manos de particulares, aquí constituyen excepciones y tienden a desaparecer para ser reemplazados por establecimientos públicos.

### **New York**

Este puerto se halla sometido a un régimen mixto de administración. Por ley ha sido declarado establecimiento municipal; pero el Estado, sin embargo, conserva su autoridad sobre todos los asuntos esenciales y muchos de detalle. Puede decirse que se halla en manos del Estado el poder legislativo y en manos de la ciudad el poder ejecutivo de la administración.

La parte correspondiente a la ciudad la ejercita el municipio por intermedio del Departamento de Docks and Ferries que pasó, en 1897, a depender del Board of Docks, creado por la ley llamada «The Greater New York Charter» de aquel año.

El Estado estatuye no solamente sobre los puntos principales relativos al puerto, sino que también sobre la mayor parte de los detalles que dicen relación con la organización de los servicios y la administración del puerto; más aún, con posterioridad a la ley de 1897, el Estado ha estatuido sobre docks, espigones, almacenes de depósito y sobre las adquisiciones necesarias para realizar estas obras.

En cuanto al poder ejecutivo que el Estado ha dejado a la ciudad, tiene por principal objeto la fiscalización del cumplimiento de las leyes que aquel dicta, para lo cual el municipio cuenta con amplias facultades que pone en práctica por medio del Board of Docks.

Pero este Board of Docks no tenía una autoridad completa dentro del rol municipal, pues, según fuera la materia o la importancia del asunto, debería obrar de acuerdo con una tercera entidad: The Board of the Commissioners of the Sinking Fund, oficina que tenía sus poderes directamente de la ley y no de ordenanzas municipales.

El Board of Docks tenía atribuciones para administrar las propiedades municipales de carácter público y marítimo y efectuar en ellas reparaciones y dragados; pero los proyectos de obras nuevas debían ser previamente aprobados por la oficina que se acaba de citar. Según la ley de 1897, el Board of Docks se componía de tres personas; pero estaba directamente a cargo del alcalde.

La ley de 1901 ha introducido reformas a la de 1897 en lo relativo al gobierno municipal de New York; las dos Cámaras: Council y Board of Aldermen fueron refundidas en una sola, que conservó el nombre de esta última y redujo a dos años el mandato de su presidente, el alcalde. El Board of Docks ha sido suprimi-

do, y su autoridad ha vuelto a manos del jefe del departamento de Docks and Ferries, que tomó el título de Commissioner of Docks, nombrado por el alcalde, destituable por el mismo y de permanencia indefinida.

Toda la autoridad de la administración del puerto descansa sobre este Comisario, tanto en lo que se refiere a la adquisición de materiales, contratos, de arrendamientos, establecimientos de reglamentaciones, etc.; pero debe previamente contar con la aprobación del Board of Estimate and Apportionment, compuesto del alcalde, del jefe del departamento de Hacienda, y de los presidentes de los cinco barrios de New York.

Por otra parte, los proyectos de obras nuevas, como los de reparaciones o modificaciones, deben ser sometidos como ántes a la aprobación del Board of Sinking Fund, que se conservó intacto después de la ley de 1901.

El Departamento de los Docks and Ferries ha tenido por norma impulsar el desarrollo de las instalaciones públicas del puerto, sea por compra o expropiación a beneficio municipal de establecimientos privados levantados en propiedades particulares o fiscales, sea por instalaciones fiscales que unan los muelles «terminals» existentes que aisladamente sirven a las empresas ferroviarias del puerto. La administración del puerto tiende, pues, a destruir o a lo ménos a disminuir los monopolios.

### **Boston**

En el Estado de Massachusetts, los riberanos de aguas navegables son propietarios del suelo que se interna en las aguas hasta 500 m. de la orilla, a partir desde la línea de las más altas mareas. Este derecho sólo está limitado por los reglamentos que se refieren a la comodidad de las naves que surcan esas aguas. De modo que son los riberanos los que construyen malecones, espigones, etc. La autoridad del Estado solo se manifiesta en los reglamentos de que se ha hecho mención.

En 1879 se creó una oficina que se encargara de todos los asuntos relativos a los puertos del Estado compuesta de tres miembros nombrados por el Gobierno, y que se designó Board of Harbor and Land Commissioners. Este Board debía encargarse de la reglamentación de las construcciones que llevaran a cabo los riberanos, de la navegación, conservación de las profundidades etc., y de todos los estudios y obras que se realizaran a la orilla del agua. Posteriormente se redujeron las atribuciones del Board limitándola a la zona marítima del puerto de Boston y de otros de carácter secundario, creando una nueva autoridad, bajo cuya dependencia estaría el Board, compuesta de tres personas nombradas por el Gobierno, la Municipalidad y el Board.

Los miembros de esta Junta duran tres años en sus funciones; preside el delegado del Gobierno y al mismo tiempo percibe un honorario de 15 000 dollars anuales; los otros solo tienen una asignación de 1 000 dollars.

Las atribuciones de esta Junta son amplias; no tienen más control que el Gobierno mismo del Estado; pero toda su actividad no alcanza a los establecimientos de muelles y malecones, galpones y maquinarias, etc., porque ellos están ubicados en terreno privado. Sin embargo, esta Junta ha emprendido algunas obras por cuenta municipal, para el servicio del cabotaje, porque en este puerto, como en otros de E. E. U. U., se presenta el caso curioso para nosotros, de que varias compañías ferroviarias, aquí son tres, posean la totalidad de las obras de embarque y de movilización de la carga, ligados únicamente a sus redes respectivas, que constituyen en estos puertos puntos extremos de ellas o «terminales», de suerte que, para pasar de un terminal a barcos distintos de los que posee o emplea cada compañía, o vice versa, ha menester la carga o el pasajero recorrer en carfloat o en lanchas, la distancia que lo separa del buque o sitio de su destino.

La Junta de Boston propicia la idea de unir todos los terminales por medio de una amplia vía de circunvalación que concurra a un terminal público pero las compañías ferroviarias a que aludo le oponen toda su resistencia porque aquello va a destruir o a aminorar la fuerza de su monopolio.

- (Continuad).