

# La Operación Paso del Estrecho

## Modelo logístico de gestión de desplazamientos transfronterizos

María Teresa Fernández Alles y José Joaquín Fernández Alles\*

La Operación Paso del Estrecho (OPE), segundo dispositivo de gestión organizada de desplazamientos transfronterizos del mundo después del de la peregrinación a La Meca, y primero entre los movimientos transnacionales entre dos continentes, tiene su origen a principios de la década de los ochenta del siglo xx, con la llegada de un gran número de trabajadores emigrantes marroquíes procedentes de diferentes puntos de Europa que aprovechaban el periodo vacacional para reunirse con sus familiares en los países del Magreb. Esta situación llevó en 1983 al establecimiento de una relación de colaboración entre el gobierno español y la embajada de Marruecos para organizar este flujo de personas y vehículos durante su tránsito por territorio español y en los puertos. Desde entonces y tras superar muchas dificultades, la OPE ha demostrado cada año ser un modelo de eficaz gestión migratoria de dimensión intercontinental, cada vez más aceptado por sus usuarios y progresivamente desestacionalizado.

*Palabras clave:* desplazamientos transfronterizos, coordinación migratoria, libertad de circulación, principio de intercambiabilidad, libre competencia, Estrecho de Gibraltar, relaciones Unión Europea Magreb.

### *Operation Passage Across the Strait: Logistics Management Model of Cross-Border Travel*

Strait of Gibraltar Crossing Operation (OPE) is a Special Plan for Civilian Protection considered the second device management organized cross-border travel in the world after the pilgrimage to Mecca, and the first transnational movement between two

---

\*María Teresa Fernández Alles es profesora titular del Área de Comercialización e Investigación de Mercados, Departamento de Marketing y Comunicación, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Cádiz. Duque de Nájera 8, 11002, Cádiz, España. Tel: 95 601 54 28. Correo-e: teresa.alles@uca.es. José Joaquín Fernández Alles es profesor titular del Área de Derecho Constitucional, Facultad de Ciencias del Trabajo, Universidad de Cádiz, C/ Alfonso XI, 6, 11201 Algeciras (Cádiz), Tel: 95 601 28 00. Correo-e: joaquin.alles@uca.es.

Artículo recibido el 1 de febrero de 2012 y aceptado para su publicación el 16 de mayo de 2014.

continents. Its origin is in the arrival of a large number of Moroccan migrant workers from different parts of Europe, which holiday period is spent with their families in Magreb. In 1983 it became necessary to establish a collaborative relationship between the Spanish Government and the Moroccan Embassy in Spain to manage this large flow of people and vehicles and in order to ensure proper and safe management of this flow of people during the Spanish transit and through the ports where the highest concentrations occur. With these goals in 1985 designing a system of coordination that is applied since 1986, called Operation Crossing the Strait.

*Keywords:* cross-border travel, coordination of migration, freedom of movement, principle of intercambiability, free competition, Strait of Gibraltar, European Union Magreb relations.

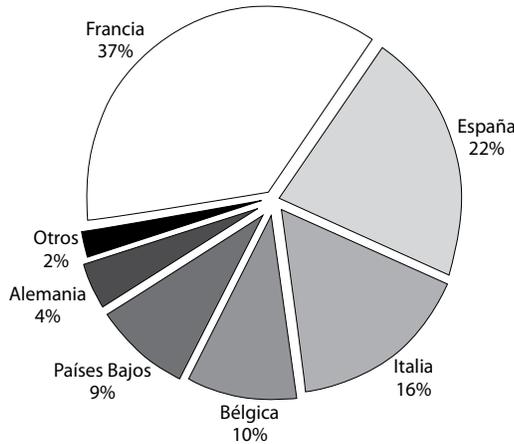
## MARCO HISTÓRICO Y CONCEPTUAL DE LA OPERACIÓN PASO DEL ESTRECHO

La Operación Paso del Estrecho (en adelante, OPE) es un plan logístico cuya finalidad es organizar los desplazamientos transfronterizos realizados por los trabajadores migrantes magrebíes y sus familias, procedentes de diferentes puntos de Europa (Heering, Van der Erf y Van Wissen, 2004), principalmente de Francia, Bélgica y Alemania (gráfica 1), quienes aprovechan sus vacaciones anuales para descansar en sus países de origen y reencontrarse con sus parientes del norte de África (Al-Shahi y Lawless, 2005; Gabriel y Pellerin, 2001; Alioua, 2005).

Se define como un plan especial de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, aprobado y gestionado por el Ministerio del Interior del gobierno de España con el objetivo fundamental de impulsar las labores de dirección y coordinación en materia de seguridad, asistencia y transporte, del flujo de trabajadores inmigrantes magrebíes que cruzan el Estrecho de Gibraltar cada año para pasar las vacaciones con sus familias en el norte de África (Ministerio del Interior, 2005), flujo que supera los dos millones de personas, que cruzan cada año el Estrecho de Gibraltar, y que genera un movimiento superior a medio millón de vehículos.

El modelo de gestión de la OPE se implementa en España desde hace más de 25 años, liderando la gestión migratoria organizada del mundo, después de la peregrinación a La Meca, y ocupando la primera posición

GRÁFICA 1. Distribución de emigrantes por país de origen en la OPE 2013



Fuente: Naviera FRS (2013).

en lo que a los movimientos transnacionales entre dos continentes se refiere. Este programa se enmarca en un proceso de mejora continua, que tiene su origen en las necesidades surgidas alrededor de este movimiento migratorio, lo que llevó en 1983 al establecimiento de una relación de colaboración entre el gobierno español y la embajada de Marruecos en España con objeto de gestionar de manera organizada, adecuada y segura este flujo de personas y vehículos entre Europa y el Magreb durante el tránsito por territorio español y en las concentraciones de los puertos españoles de embarco (Basfao y Taarji, 1994). La conveniencia de organizar este dispositivo tiene su justificación en los problemas provocados por este movimiento migratorio, entre los que cabe destacar la masificación de los viajeros en las instalaciones portuarias, las largas esperas en los días y horas previos al embarque, la falta de servicios elementales, las situaciones de desorden público, los problemas de índole social y sanitario y, como consecuencia de todo ello, la mala imagen difundida por los medios de comunicación (Finotelli, 2007; Grau Pineda, 2011; Baradello, 2009). Situación que se agravó en 1986 cuando Francia comenzó a exigir visado de entrada a los magrebíes que iban a

ver a sus familias europeas, lo que redujo el tránsito bidireccional entre los dos continentes y, paralelamente, incrementó el movimiento migratorio estacional por vacaciones (Simon, 1995).

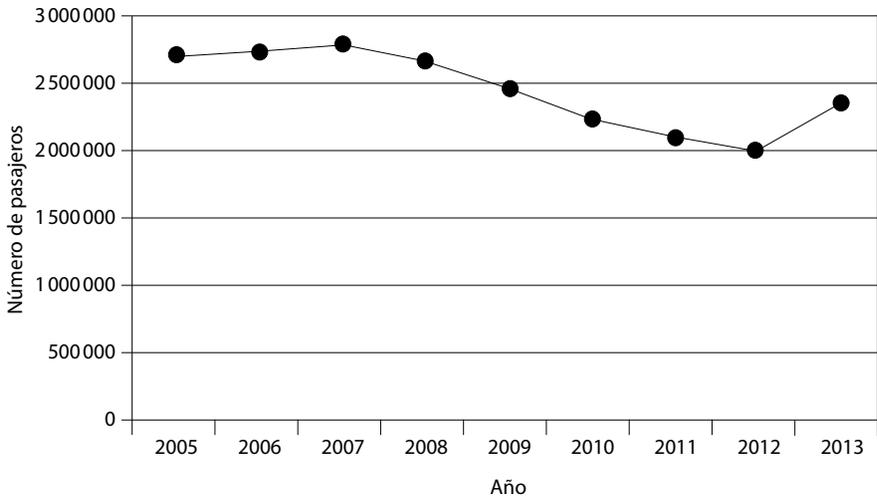
Consecuentemente, se estimó la necesidad de aplicar una versión más organizada y compleja del dispositivo. De ahí que, desde el año 1986, la Dirección General de Protección Civil y Emergencias del Ministerio del Interior de España haya ejercitado la competencia para preparar, diseñar y gestionar el Plan Especial de Protección Civil con el fin de permitir las labores de coordinación y dirección de la OPE (Pérez González, 2008, 231 y ss), Operación Tránsito, a partir de 1991 se denomina Operación Paso del Estrecho (OPE).

En 1987 se puso en marcha el primer plan organizado, que estaba basado en la atención médica y humanitaria de las personas, así como en la adaptación de los puertos para lograr una mayor eficiencia en el paso de vehículos y pasajeros. Los diferentes planes de Protección Civil aplicados desde ese año han permitido paliar notablemente esta situación, gracias a las considerables inversiones realizadas en infraestructura y recursos humanos, avanzando en una mejora progresiva de la oferta naviera, de estructuras portuarias, de sistemas de vigilancia y seguridad, de servicios de atención social y sanitaria, así como de la información proporcionada a la población que transita por el Estrecho de Gibraltar, todo lo cual ha logrado reducir los tiempos de espera en los puertos de embarque (Sempere Souvannavong, 2000).

Actualmente se han solventado por completo los problemas provocados por este movimiento migratorio los años previos a la aprobación de la operación y sus primeras ediciones en los años ochenta del siglo xx, llevándose a cabo en la actualidad la OPE de una manera ordenada y sin colapsos, superando la capacidad de transporte de pasajeros a los pasajeros recibidos Y todo ello, a pesar del volumen de personas que cada año transitan de un lado a otro del Estrecho de Gibraltar, cifra que supera los dos millones de personas (gráfica 2).

Por estas razones, en el presente trabajo se realiza un análisis del modelo de gestión de la Operación Paso del Estrecho, a fin de que sirva de

GRÁFICA 2. Evolución del número de pasajeros OPE (2005-2013)



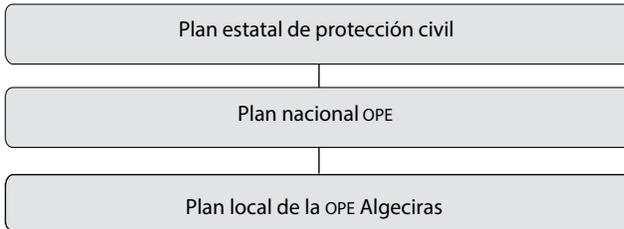
*Fuente:* Ministerio del Interior. Informe Final de la OPE. 2013.

modelo comparado para otros ámbitos geográficos donde puedan suscitarse en el futuro desplazamientos transfronterizos norte-sur, con particular referencia a su gestión por estados descentralizados que deban compatibilizar esta responsabilidad con las competencias concurrentes de distintas administraciones públicas y respeto a los principios de coordinación, cooperación, calidad administrativa y derecho de buena administración.

#### LA OPERACIÓN PASO DEL ESTRECHO COMO MODELO DE COORDINACIÓN Y DE COOPERACIÓN INTERGUBERNAMENTAL

La OPE es regulada como una cuestión de Estado para España, por su relevancia política en las relaciones con Marruecos, su impacto turístico y su dificultad logística (López García, 1996). Así, para organizar tal volumen de personas y vehículos, al mando de unas quince mil personas de diferentes organizaciones, tanto públicas como privadas, en la gestión de la OPE participan seis ministerios del gobierno de España (Inte-

DIAGRAMA 1. Organigrama de los planes de actuación de la OPE en el puerto de Algeciras



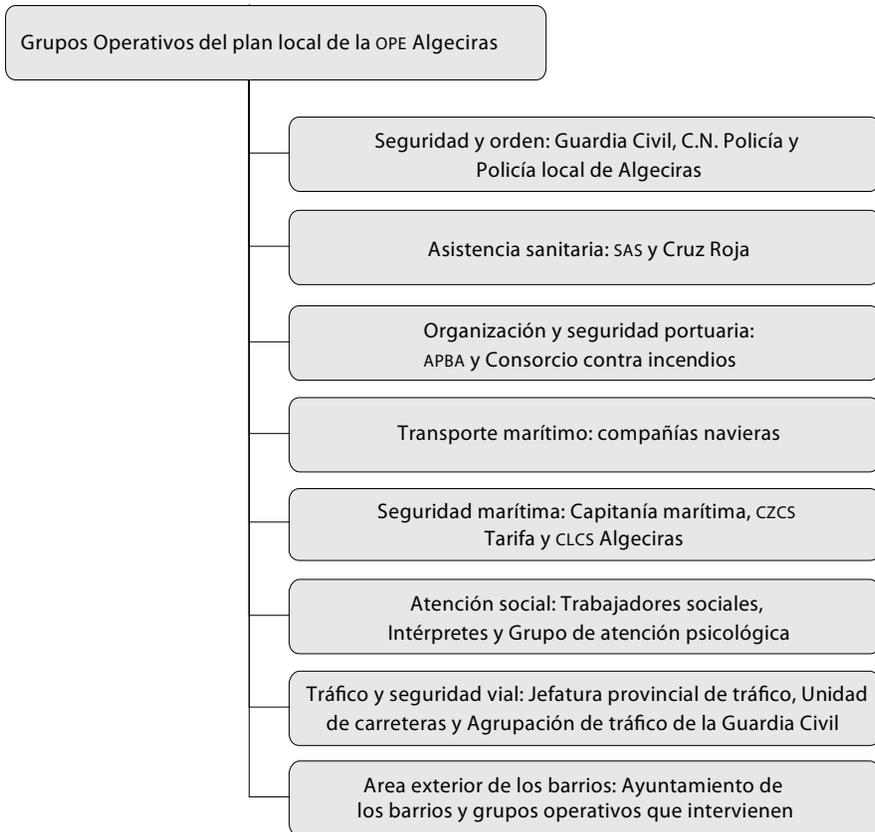
*Fuente:* Elaboración propia con base en información del Ministerio del Interior.

rior, Fomento, Sanidad y Política Social, Política Territorial, Asuntos Exteriores y de Cooperación, Presidencia del Gobierno y Defensa) (Charef, 1999, 237), cuatro delegaciones de gobierno (Andalucía, Valencia, Ceuta y Melilla) y seis subdelegaciones de gobierno (Cádiz, Almería, Alicante, Málaga, Girona y Guipúzcoa) (Charef, 1999, 5-6). Además, participan varias comunidades autónomas, entre las que destacan las de Andalucía y Valencia, dos ciudades autónomas (Ceuta y Melilla) y varios municipios .

Para garantizar la unidad de actuación de los distintos niveles del gobierno, la coordinación general de la OPE es competencia del Ministerio del Interior a través de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, mientras que la coordinación local se lleva a cabo por las unidades de Protección Civil de los puertos afectados, esto es, Cádiz, Málaga, Almería, Alicante, Ceuta y Melilla, bajo la dirección de los delegados y subdelegados correspondientes. Igualmente, las subdelegaciones del gobierno de Guipúzcoa y Girona coordinan el dispositivo de control del paso de vehículos por los puestos fronterizos de Irún y La Junquera (Charef, 1999, 3 y ss).

Sirva a modo de ejemplo el organigrama de actuación en uno de estos puertos, el de Algeciras, que es el de mayor relevancia para la OPE por el tráfico de pasajeros y vehículos (diagrama 1).

DIAGRAMA 2. Grupos operativos del plan local de la OPE Algeciras



*Fuente:* Elaboración propia con base en información del Ministerio del Interior (2013).

Como se puede observar en el diagrama 1, existe un plan a nivel estatal coordinado por Protección Civil, del cual depende el plan nacional de la OPE y de éste, a su vez, el plan local de la OPE de Algeciras. Para la puesta en práctica de este último plan, el plan local de la OPE cuenta con un director, un comité director, un comité asesor y unos grupos operativos, imprescindibles para la correcta puesta en práctica y consecución de los objetivos del programa transfronterizo (diagrama 2).

Orgánicamente, la OPE se organiza con siete Centros de Coordinación Operativa o Cecop (OPE, 2011), ubicados uno de ellos en la sede de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias y el resto en las diferentes Unidades de Protección Civil, a excepción del Cecop de Algeciras, que está situado en instalaciones de la autoridad portuaria bajo la dependencia del director del plan provincial y coordinado por el responsable de la Unidad de Protección Civil. En este Cecop se concentran todas las informaciones esenciales y se dan las pautas para los diferentes grupos de actuación previstos en cada caso, con la participación de representantes de Protección Civil, la autoridad portuaria, el cuerpo nacional de policía, la guardia civil y la marina mercante, activándose en las fechas críticas o en situaciones de emergencia (Charef, 1999, 5-8).

La OPE es una de las manifestaciones en la que mejor han funcionado en España las relaciones intergubernamentales, calificadas desde hace más de medio siglo como uno de los contenidos jurídicos necesarios de los estados descentralizados (Wright, 1988) y de los procesos supranacionales de integración, aunque solo de forma fragmentaria hayan pasado a formar parte del sistema constitucional español. Como en otras materias en las que concurren las funciones de distintas administraciones públicas, la OPE participa de la necesidad de relacionar y coordinar los distintos niveles competenciales que tienen que ver con el estado de las autonomías: el Estado, varias comunidades autónomas y los entes locales, a lo que se une la intervención de las autoridades portuarias y, en el ámbito internacional, la de las autoridades marroquíes.

En este contexto, son cinco las cuestiones básicas de una teoría constitucional común de relaciones intergubernamentales que la OPE pone en funcionamiento:

1. La elaboración de categorías conceptuales comunes en la regulación constitucional sobre relaciones intergubernamentales, que en esta operación incluye términos como plan director, convenio, plan de flota, intercambiabilidad, parte diario y área de descanso, entre otras.
2. La necesaria difusión del sistema de relaciones intergubernamentales

en la cultura administrativa de los distintos niveles de gobierno para el mejor funcionamiento de las técnicas de relación entre el gobierno de la nación y sus delegaciones y subdelegaciones con la autoridad portuaria, las comunidades autónomas y los entes locales.

3. Una solución al insatisfactorio modelo de delimitación de las competencias entre los distintos niveles de gobierno para evitar la descoordinación, solapamiento y conflictividad competencial entre las citadas administraciones públicas.
4. La regulación del principio de subsidiariedad como criterio delimitador de las competencias concurrentes entre los distintos niveles de gobierno presentes en la OPE con protagonismo de las subdelegaciones de gobierno (incluida la Unidad de Coordinación del Estado en el Campo de Gibraltar), las comunidades autónomas y los entes locales), principalmente los ayuntamientos de Algeciras, Málaga, Almería y Alicante, así como las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla (Fernandez Alles, 2004, 61-64).
5. La necesidad de delimitación de la acción exterior con las autoridades marroquíes de los niveles de gobierno territorial, tanto estatales y autonómicos como locales, pues como se analiza más abajo la OPE desarrolla una relación entre el gobierno español y el gobierno marroquí que se amplía cada año en el marco de los vínculos bilaterales y de las reuniones del alto nivel.

En este último ámbito, dado que la gestión de los pasos migratorios exige una adecuada cooperación entre los estados de origen, tránsito y destino, la OPE cumple con esta dimensión a través de la relación entre los gobiernos español y marroquí, que se amplía cada año y con la participación de la Gendarmería Real, la Media Luna Roja Marroquí, la Secretaría de Estado competente en materia de la comunidad marroquí en el extranjero y la Fundación Hassan II para los marroquíes residentes en el extranjero. En la parte francesa, hemos de destacar la intervención del Fonds d'Action Social (FAS) (Sempere Souvannavong, 2000, 207; Tarrius, 1995).

## LA OPERACIÓN PASO DEL ESTRECHO: ESTRUCTURA ORGANIZATIVA, OBJETIVOS, SERVICIOS E INFRAESTRUCTURA

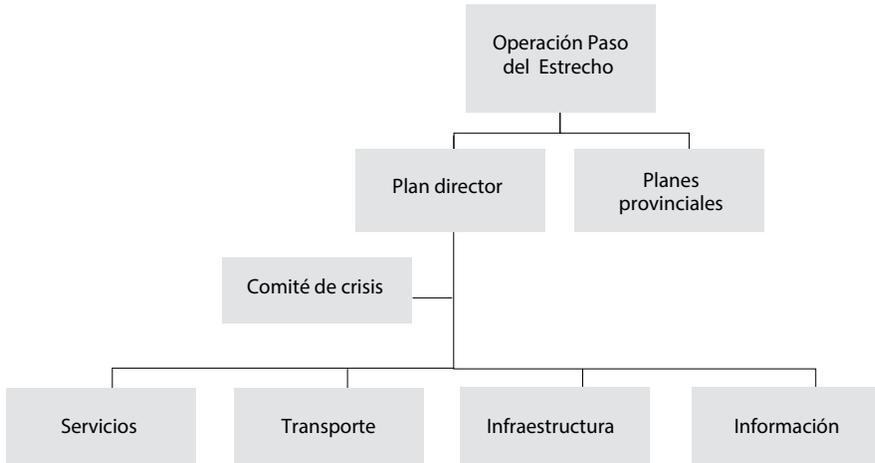
### ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA OPERACIÓN PASO DEL ESTRECHO

De todas estas cuestiones que se suscitan en la OPE debemos destacar la actividad relacional (Sabry, 2005), de coordinación y cooperación que corresponde a la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, que elabora, desarrolla y ejecuta anualmente un Plan Especial de Protección Civil para la Dirección y Coordinación de la OPE, compuesto de un plan estatal (plan director) y seis planes provinciales, para los diferentes ámbitos geográficos implicados en la OPE (diagrama 3).

En estos planes se aúnan los esfuerzos de diferentes organismos para disponer de atención social, atención sanitaria, seguridad y orden, transporte marítimo, infraestructura portuaria e información pública conforme a un marco operativo de relaciones intergubernamentales que permite afrontar toda la complejidad de ley y toda situación de emergencia que pudiera sobrevenir en el ámbito de este dispositivo.

Asimismo, el plan director establece una serie de niveles de emergencia y la actuación de un comité de crisis a nivel central, constituido por el subsecretario del Ministerio del Interior, los delegados del gobierno, el director general de la Policía y de la Guardia Civil, el director general de Tráfico, la directora general de la Marina Mercante, la directora general de Protección Civil y Emergencias y un coordinador general de la Operación Paso del Estrecho (secretario). Este Comité tiene como misión la toma de decisiones necesarias en los casos de emergencia y emite órdenes coordinadas con los delegados y subdelegados del gobierno implicados hasta el retorno a la normalidad. Las situaciones de emergencias posibles son la colisión de buques, la llegada masiva de vehículos, los accidentes en los recintos portuarios, las situaciones meteorológicas adversas que impidan la normal fluidez de la flota y las situaciones de alteración del orden público (huelgas, disturbios, crisis sanitarias, etc.) (Trigueros García, 2004).

DIAGRAMA 3. Estructura organizativa del plan especial de Protección Civil para la dirección y coordinación de la OPE



Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, la toma de decisiones para la planificación se realiza, como en el caso de la OPE 2010, en el marco de la reunión del Comité Estatal de Coordinación para la Planificación (como el celebrado en Madrid el 11 de mayo de 2010) y en la reunión de la Comisión Mixta Hispano-Marroquí (como la celebrada en Sevilla los días 17 y 18 de mayo de 2011). En este tipo de reuniones se coordinan las competencias de gestión de la OPE, entre las que destacan la aplicación de la intercambiabilidad de billetes así como la limitación del embarque de vehículos en el puerto de Tarifa, además de los cauces de comunicación permanente para la resolución de cualquier contingencia (Blanco Fernández de Valderrama, 2002; Massey *et al.*, 2005).

Hay que tomar en cuenta que la OPE, segundo movimiento migratorio organizado más importante del mundo, ha registrado en su última edición, OPE 2013, un total de 2 333 586 pasajeros y 580 497 vehículos, experimentando un notable incremento con respecto al año anterior (16.5 y 14.1 por ciento, respectivamente).

La OPE se concentra temporalmente en los meses de verano, dividiéndose en este periodo en dos fases: *a)* fase de salida: desde el 15 de junio hasta el 15 de agosto; *b)* fase de retorno: desde el 15 de julio hasta el 15 de septiembre.

En estas dos fases, la OPE organiza el desplazamiento de más de dos millones de personas procedentes en su mayoría de países europeos, incluido España, que realizan cada verano un largo viaje desde su ciudad de residencia hacia el Magreb, con el destino intermedio de uno de los siguientes puertos españoles: Algeciras, Tarifa, Alicante, Almería y Málaga. Estos puertos se integran en la fase de salida de Europa junto a los puertos de Sète y Marsella en Francia, mientras que Ceuta y Melilla son los puertos de la fase de retorno a este continente (Lacroix, 2005).

Así, por ejemplo, de los más de 1 442 169 pasajeros y más de 150 mil vehículos registrados en la operación salida en 1995, se ha pasado a 2 798 887 pasajeros y más de 700 mil vehículos en 2007 y a 2 115 566 pasajeros y 549 715 vehículos en 2010. En 2013, la fase de salida ha registrado un total de 1 136 519 pasajeros y 297 812 vehículos, lo que representa un incremento de 12.3 y 13.5 por ciento, respectivamente, en comparación con el año anterior (Ministerio del Interior, 2013). En esta fase, los puertos de la Bahía de Algeciras (Algeciras y Tarifa) son los que han registrado un mayor volumen de vehículos y de pasajeros en la fase de salida. Así, en la edición 2013, estos puertos alcanzaron 75 por ciento del total de vehículos, produciéndose las mayores concentraciones en el puerto de Algeciras, desde el que partieron 663 118 pasajeros y 195 735 vehículos (Ministerio del Interior, 2013). En el puerto de Tarifa embarcaron 143 695 pasajeros y 24 493 vehículos (Ministerio del Interior, 2013) (cuadro 1).

En la fase de retorno de 2013, el número de embarques de pasajeros registrado ascendió a 1 197 067, lo que supuso un incremento de 19.5 por ciento con respecto al periodo anterior, y la de vehículos a 282 685, 16 por ciento más que en 2012. En este periodo se ha registrado un importante aumento del flujo de pasajeros y vehículos llegados de Tanger al puerto de Tarifa (Ministerio del Interior, 2013).

CUADRO 1. Estadísticas de la fase de salida de la OPE 2013

<i>Puerto</i>	<i>Pasajeros</i>	<i>Vehículos</i>
Algeciras	663 118	195 735
Almería	174 759	39 871
Tarifa	143 695	24 493
Motril	79 561	22 057
Málaga	39 523	6 402
Alicante	35 863	9 254
Total	1 136 519	297 812

*Fuente:* Elaboración propia con base en información del Ministerio del Interior (2013).

En la citada Operación Paso del Estrecho 2013, Tánger con 623 526 pasajeros y 163 837 vehículos, Ceuta, con 245 929 pasajeros y 52.428 vehículos, y Melilla, con 139.472 pasajeros y 26.373 vehículos (Ministerio del Interior, 2013), fueron los puertos de embarque de mayor tránsito (cuadro 2).

Aunque la OPE ha sido considerada como un dispositivo migratorio estacional, concretado en los meses de verano, en la actualidad los servicios marítimos que la integran se han adaptado a las necesidades

CUADRO 2. Estadísticas de la fase de retorno de la OPE 2013

<i>Puerto</i>	<i>Pasajeros</i>	<i>Vehículos</i>
Tánger	623 526	163 837
Ceuta	245 929	52 428
Melilla	139 472	26 373
Nador	102 616	20 441
Orán	50 091	11 299
Ghazaouet	17 070	4 129
Argel	5 178	1 130
Total	1 197 067	282 685

*Fuente:* Elaboración propia con base en información del Ministerio del Interior (2013).

migratorias y han extendido su aplicación a todo el año, para festividades y periodos cortos de vacaciones de Europa y Marruecos, como Navidad, Semana Santa o el Ramadán, así como en las ocasiones en las que los fenómenos meteorológicos de lluvia y viento impiden la navegación y derivan en aglomeraciones de personas en los puertos. En estos casos, se activa el Plan Extraordinario, basado en el Plan Especial de Protección Civil del Paso del Estrecho, que da respuesta a las nuevas situaciones descritas.

## OBJETIVOS

Pues bien, para la puesta en marcha de este dispositivo, es preciso llevar a cabo un proceso de planificación, coordinación y cooperación basado en un trabajo interdisciplinar y en equipo que garantice la seguridad y el bienestar de las personas que transitan de un lado a otro del Estrecho de Gibraltar. Para ello, es preciso que todas las personas e instituciones involucradas conozcan cuál es la filosofía y la misión del programa que coordina el flujo de trabajadores inmigrantes magrebíes que cruzan el estrecho cada año para pasar las vacaciones con sus familias en el norte de África.

Concretamente, los objetivos generales de la OPE se dirigen a: prevenir situaciones de riesgo, facilitar el desplazamiento de pasajeros y vehículos y mejorar la seguridad general de los puertos nacionales de salida y entrada.

Estos objetivos generales se concretan normativamente en los siguientes:

1. Proporcionar el marco organizativo que permita ejercer las labores de dirección y coordinación en situaciones de emergencia, con la colaboración de todas las administraciones participantes y de los organismos públicos y privados.
2. Dotar a los viajeros de los servicios sociales y sanitarios para dar respuesta a las incidencias que puedan presentarse.

3. Disponer de espacios suficientes de estacionamiento en los puertos, especialmente en Algeciras y en Almería.
4. Acondicionar áreas de descanso e información en las rutas más importantes.
5. Garantizar la fluidez del tráfico en las principales rutas de la OPE.
6. Ofertar un sistema de información dirigido a los viajeros con información meteorológica, estado de carreteras, ocupación de los puertos, horarios de barcos, etc., mediante puntos informatizados en ruta, paneles móviles de la Dirección General de Tráfico, folletos informativos en diferentes idiomas y páginas web [www.proteccioncivil.es](http://www.proteccioncivil.es), [www.inforiesgos.es](http://www.inforiesgos.es) y [www.dgt.es](http://www.dgt.es).
7. Mantener la colaboración con las autoridades marroquíes que permita un intercambio fluido de información y de efectivos policiales en Tánger y Algeciras.
8. Evitar los tiempos de espera en los puertos.
9. Dimensionar un dispositivo de seguridad capaz de garantizar el normal desarrollo de la OPE y de acuerdo con las previsiones de viajeros para 2010.
10. Disponer de un adecuado Plan de Flota, que permita mantener al menos el mismo número de rotaciones que el año anterior. El Plan de Flota contó en 2011 con 36 barcos, de doce compañías navieras de diferentes nacionalidades.

Para la consecución de estos objetivos, los Planes de Protección Civil aplicados desde el año 1987 han ido resolviendo cada uno de los problemas, y han alcanzado cotas de calidad organizativa y de mejora en la infraestructura portuaria, en la oferta naviera, en la calidad de los servicios y en la mayor y mejor información (Protección Civil, 2012). Según afirmó en 2008 el director regional de la Zona del Estrecho del puerto de Tánger, Ahmed El Outhmani, el éxito de la OPE-Operación Marhaba exige la actualización de la infraestructura de la estación marítima, el mantenimiento de espacios libres suficientes para la acogida de pasajeros y vehículos, la garantía de la seguridad y la asistencia sanitaria a los inmi-

grantes, la simplificación de los procedimientos aduaneros y administrativos, la aplicación de planes de seguridad vial para evitar atascos tras el desembarco de los vehículos y la instalación de centros de información para los pasajeros (Protección Civil, 2012).

#### SERVICIOS DE ATENCIÓN SOCIAL, SANITARIA, SEGURIDAD Y ORDEN

Como hemos referido más arriba, la OPE se aplica entre el 15 de junio y el 15 de septiembre de cada año y cuenta con una serie de dispositivos y medios que permiten la utilización de los recursos necesarios de instituciones públicas y privadas para velar por la seguridad, fluidez y control higiénico-sanitario en los puertos de destino. Además, en virtud del principio de desestacionalización, su vigencia se extiende a otros periodos del año, particularmente a festividades y periodos cortos de vacaciones de Europa y Marruecos. También se activa cuando los fenómenos meteorológicos de lluvia y viento impiden la navegación y derivan en aglomeraciones de personas en los puertos, gracias a la rápida respuesta y adaptabilidad del Plan Extraordinario, basado en el Plan Especial de Protección Civil del Paso del Estrecho (Protección Civil, 2012). En particular, destacan los días de “intensidad alta” o días “punta” que coinciden con fin de semana o con fin de mes, al producirse aglomeraciones en los puertos de embarque.

Pues bien, los servicios coordinados por la Dirección General de Protección Civil y Emergencias al amparo de la OPE son los siguientes: *a)* asistencia sanitaria y social gratuita en los módulos especialmente dispuestos para ello, *b)* servicios higiénicos y sanitarios, *c)* zonas de sombra para su descanso y *d)* servicio de intérpretes.

En virtud de estos servicios coordinados, la OPE ofrece los siguientes servicios: *a)* servicios de asistencia social y sanitaria en los módulos dispuestos al efecto: áreas de emergencia y descanso, *b)* áreas de información y *c)* servicios de interpretación y traducción.

En la OPE se establece un dispositivo de asistencia social y primera asistencia sanitaria compuesto por más de 550 personas entre intérpre-

tes-traductores de árabe y francés, asistentes sociales, sociólogos, psicólogos, técnicos de comunicaciones y voluntarios de Cruz Roja Española, que actúan en aplicación del convenio establecido con la Dirección General de Protección Civil y Emergencias. También participan en la asistencia sanitaria más de 40 médicos y ATS del Servicio Andaluz de Salud, Servicio Valenciano de Salud y seis centros de asistencia sanitaria dotados del correspondiente material médico. Los servicios de Cruz Roja Española colaboran con más de 300 voluntarios y ambulancias, mientras que la asistencia social está formada por cerca de 150 personas establecidas en todos los puertos, zonas de emergencia y atención. Asimismo, los servicios de seguridad de la OPE los prestan las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, que disponen de una adecuada dotación de medios humanos y materiales.

Para gestionar estos servicios se crearon las áreas de descanso e información ubicadas en Oyarzun (Guipúzcoa), Briviesca (Burgos), Horcajo de la Sierra (Madrid), Valdepeñas (Ciudad Real), Loja (Granada), Montoro (Córdoba), Villajoyosa (Alicante) y Ribera de Cabanes (Castellón), que están dotadas de servicios de información y sanitarios.

Debemos destacar que una de las características fundamentales de la OPE es la participación de entidades privadas y públicas que asisten a las administraciones públicas y a los viajeros, destacando Cruz Roja-Media Luna Roja y, en Marruecos, la Fundación Mohamed V para la Solidaridad y la Fundación Hassan II para los marroquíes residentes en el extranjero.

CUADRO 3. Asistencias sociales y sanitarias, fases de salida y de retorno OPE 2013

<i>Fase</i>	<i>Sanitarias</i>	<i>Sociales</i>
Salida	3 864	2 100
Retorno	1 601	506
Total	5 465	2 606

*Fuente:* Elaboración propia con base en información del Ministerio del Interior (2013).

En la OPE 2013, se prestaron un total de 5 465 asistencias sociales y 2 606 sanitarias en las fases de salida y de retorno, lo que supuso 35.4 y 15.2 por ciento de incremento con respecto a 2012 (Ministerio del Interior, 2013). Las asistencias sanitarias se realizaron, fundamentalmente, para atender afecciones cutáneas, molestias gástricas, cefaleas y traumas; mientras que la mayoría de las asistencias sociales estuvieron relacionadas con la solicitud de información o con problemas de documentación (Ministerio del Interior, 2013).

### INFRAESTRUCTURA PORTUARIA

La infraestructura organizada al amparo de la OPE consiste en:

1. Puertos de embarque: Algeciras, Málaga, Almería, Alicante, Ceuta, Melilla y Tarifa.
2. Áreas de descanso de tráfico: Horcajo de la Sierra (Madrid) y Valdepeñas (Ciudad Real).
3. Áreas de información de tráfico: Ribera de Cabanes (Castellón), Villajoyosa (Alicante), Oyarzun (Guipúzcoa) y Loja (Granada).

Los puertos de Algeciras y de Almería se han consolidado como los más importantes, destacando las cifras relativas a los lugares de estacionamiento disponibles para albergar las masivas llegadas de vehículos y pasajeros los días más críticos: más de 7 000 en Algeciras y 6 000 en Almería (Ministerio del Interior, 2013).

Particularmente, en los puertos de la bahía de Algeciras (Algeciras y Tarifa), las zonas habilitadas para el preembarque de vehículos superan 168 218 metros cuadrados y 14 131 metros cuadrados, respectivamente, con una capacidad para 7 228 y 739 turismos, en las que hay instalados más de 25 000 metros cuadrados de sombra, además de 57 fuentes de agua potable, 40 bancos, 38 módulos de aseo y ducha, mezquita, 30 puntos de megafonía, cinco pantallas de plasma con información y programación de entretenimiento y zona de ocio para los pequeños, entre otros (Puerto de Algeciras, 2013).

Además, esta infraestructura cuenta con servicios de seguridad gestionados por las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado en coordinación con las policías autonómicas, locales y portuarias, en general, por las autoridades portuarias, las concesionarios de autopistas, etc., contando en el caso de los puertos de la Bahía de Algeciras (Algeciras y Tarifa) con los medios humanos mostrados en el cuadro 4.

Además de los lugares de estacionamiento en los puertos de Algeciras, Almería y Tarifa; se dispone de 700 en Alicante, 268 en Málaga, 700 en Ceuta y 225 en Melilla, a los que hay que añadir los 2 500 en el área de emergencia de Los Barrios, próxima a Algeciras.

CUADRO 4. Medios humanos en los puertos de la Bahía de Algeciras

<i>Medios humanos</i>	<i>Pasajeros</i>
Servicio de policía portuaria	120 agentes
Auxiliares de policía portuaria	39 auxiliares
Personal de conservación	35 operarios
Auxiliares OPE	100 peones
Estación marítima	26 operadores
Servicio de atención e información	32 personas
Servicios de limpieza	120 personas
Total	472 personas

*Fuente:* Elaboración propia con base en información del Ministerio del Interior (2013).

La Dirección General de Protección Civil y Emergencias ha dotado al área de emergencia de Los Barrios de los siguientes servicios: zonas lineales de sombra, puntos de luz y agua potable, módulos de servicios higiénico-sanitarios, personal y técnicos de Protección Civil y Cruz Roja, servicio de información a la población, servicio de vigilancia y orden público, parcelación del área para vehículos, recogida de residuos sólidos y líquidos y servicio de abastecimiento en caso de emergencia (Puerto de Algeciras, 2013).

## TRANSPORTE MARÍTIMO Y GESTIÓN DE LA COMPETENCIA ENTRE NAVIERAS: EL PRINCIPIO DE INTERCAMBIABILIDAD Y EL CONTROL DE LA LIBRE COMPETENCIA

Una planificación minuciosa, con la puesta en funcionamiento de una flota cuya capacidad permita atender el elevado tráfico de pasajeros y vehículos que transitan a un lado a otro del estrecho, es uno de los elementos clave para garantizar el éxito de la OPE. Téngase en cuenta que en los días de mayor afluencia, el número de vehículos que embarcan en dirección a Ceuta y a Tánger supera los 700 por hora.

La Dirección General de Marina Mercante Española establece anualmente un Plan de Flota integrado por 34 buques pertenecientes a las navieras que operan en el estrecho, más un buque de refuerzo con capacidad para 750 pasajeros y 200 vehículos por trayecto, ofertando así un total de 50 mil plazas para pasajeros al día (Naviera FRS, 2013).

En los puertos de Algeciras y Tarifa, los cuales asumen 75 por ciento del peso de la OPE, la Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras (APBA) cuenta con un gran dispositivo de medios materiales y humanos, elevándose a 18 los buques que cubren los trayectos Algeciras-Ceuta, Algeciras-Tánger Med y Tarifa-Tánger Ciudad, que permite atender a todos sus clientes y garantizar la rapidez de los embarques y evitar así las filas de espera.

En el contexto de libertad de circulación de personas y de libre competencia entre empresas, compatibles con el objetivo de coordinación administrativa, dos de los principios fundamentales de la gestión de la OPE son el principio de colaboración con las empresas navieras que transportan a los pasajeros en el denominado Plan de Flota y el principio de libre competencia para evitar pactos colusorios.

En primer lugar, respecto al principio de colaboración, la OPE organiza y coordina con las empresas navieras la frecuencia de las distintas rutas y, por su importancia para la eficaz gestión de este movimiento migratorio, se prevé la posibilidad de intercambiar los boletos de las distintas compañías. Se trata del principio de intercambiabilidad, que

articulan los servicios de Protección Civil para la fluidez del tráfico en las estaciones marítimas implicadas.

La política de intercambiabilidad está regulada por el capitán marítimo a tenor de las necesidades de la fluidez del tráfico, y se puso en práctica en 2008 por resolución de 15 de diciembre de 2008 de la Secretaría General de Transportes, de la Dirección General de Marina Mercante del Ministerio de Fomento, por la que autorizó a las Capitanías Marítimas de Ceuta y Algeciras a establecer la obligatoriedad del intercambio de boletos entre las navieras en el caso de que existieran aglomeraciones de pasajeros y vehículos en ambos puertos con motivo de las fiestas navideñas, esto es, por causa grave de utilidad pública e interés social, con el fin de facilitar al máximo el transporte de personas entre estas ciudades “ante la proximidad de unas fiestas que van a suponer un aumento del tráfico marítimo en la segunda quincena de diciembre y primeros días de enero”.<sup>1</sup>

Respecto a su articulación normativa, la mencionada resolución de la Secretaría General de Transportes exige a las compañías que en el caso de que se estableciera un intercambio obligatorio por las circunstancias deben aceptar boletos de otras navieras en las fechas anteriormente descritas y que, en caso de incumplimiento, se iniciará la apertura de un procedimiento sancionador por una infracción calificada como muy grave en el artículo 116.3.i de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

En cuanto a su objeto, la intercambiabilidad afecta a todos los buques que realicen servicios de transporte marítimo de personas y vehículos en las líneas mencionadas y serán los capitanes marítimos de Algeciras y Ceuta quienes, a petición de las respectivas autoridades portuarias y

<sup>1</sup> La resolución de 15 de diciembre de 2008 de la Dirección General de Marina Mercante del Ministerio de Fomento permitió que desde el 19 de diciembre las Capitanías Marítimas establecieran la obligatoriedad del intercambio en las siguientes fechas: Algeciras-Tánger y Algeciras-Ceuta: “Desde las 14.00 horas de hoy 19 de diciembre de 2008 hasta las 24.00 horas del día 31 de diciembre de 2008. Ceuta-Algeciras: Desde las 00.00 horas del 1 de enero de 2009 hasta las 24.00 horas del día 11 de enero de 2009”.

de Protección Civil, mediante resolución debidamente motivada, activarán los periodos concretos en los que debe llevarse a cabo el intercambio de boletos. Se trata de una política que se ha mantenido hasta 2011, en cuyo ejercicio se aprobó resolución al respecto de las autoridades del Ministerio de Fomento para aplicar la intercambiabilidad entre los días 2 de julio y 2 de agosto de 2011, ambos inclusive.

En segundo lugar, debemos destacar la aplicación y el control del principio de libre competencia garantizado por el derecho de la Unión Europea y el ordenamiento jurídico español, cuyo análisis resulta de gran interés abordar a partir de la resolución de 10 de noviembre de 2011, de la Comisión Nacional de Competencia (CNC), órgano que sancionó a las navieras que realizan la Operación Paso del Estrecho (Balearia Eurolíneas Marítimas S.A., Buquebus España SAU, Euromaroc 2000 S.L., Europa Ferrys S.A., Compañía Trasmediterránea S.A., y Förde Reederei Seetouristik Iberia S.L., declarando acreditada su participación en un cártel de precios y de reparto de mercado en la línea de transporte marítimo de pasajeros que une Algeciras y Ceuta con multas que ascienden a 16.3 millones de euros por constituir un cártel (Comisión Nacional de la Competencia, 2011).

En el marco del expediente S/0080/08, relativo al intercambio de boletos en la OPE, la Dirección de Investigación de la CNC tuvo acceso a información de la que se podía deducir un acuerdo de fijación de precios en el servicio de transporte marítimo de pasajeros de la línea Algeciras-Ceuta-Algeciras, procediendo a acordar la apertura del oportuno expediente sancionador con fecha 24 de marzo de 2010 (Expediente S/0241/10). La CNC abrió expediente en contra en marzo de 2010 y en el marco de la información reservada tramitada bajo la referencia S/0244/10, se realizaron distintas inspecciones en las sedes de Balearia Eurolíneas Marítimas S.A., Trasmediterránea S.A. y Trasmediterránea Cargo, con el objeto de verificar la existencia de prácticas anticompetitivas, consistentes en la adopción de acuerdos cuyo objeto sería el reparto de mercado y la fijación de precios y de condiciones comerciales así como en la imposición de precios y condiciones comerciales no equi-

tativos en el sector de transporte marítimo regular de pasaje, vehículos en régimen de pasaje y carga.<sup>2</sup>

Pues bien, en su resolución de 10 de noviembre de 2011, el consejo de la CNC declara acreditada la participación de las empresas imputadas, Balearia Eurolíneas Marítimas S.A., Buquebus España SAU, Euromaroc 2000 S.L. (todas ellas, del Grupo Balearia), Europa Ferrys S.A., Compañía Trasmediterránea S.A. (ambas del Grupo Acciona) y Förde Reederei Seetouristik Iberia (FRS), en un cártel al menos desde febrero de 2008 hasta abril de 2010 (FRS sólo habría participado a partir de octubre de 2008). Concretamente, la resolución afirma que quedó demostrado que hubo un acuerdo para fijar los precios del servicio en la línea Algeciras-Ceuta-Algeciras, entre febrero de 2008 y abril de 2010, y que estas navieras incurrieron en una conducta de reparto de mercado y de fijación de precios “no equitativos en el sector de transporte marítimo regular de pasaje, vehículos en régimen de pasaje y carga”.<sup>3</sup> Según la CNC, “el Consejo considera que las imputadas, a través de reuniones, llamadas telefónicas o correos electrónicos entre representantes de FRS y de las navieras de los grupos Acciona y Balearia, adoptaron acuerdos para repartir el mercado, fijar los precios, horarios y las condiciones comerciales para las agencias”. Asimismo, acordaron “eliminar y coordinar las ofertas y los mecanismos de compensación en caso de desviación de cuotas, así como para establecer mecanismos de seguimiento y vigilancia del cumplimiento de estos acuerdos en el transporte marítimo de pasajeros y vehículos en ré-

<sup>2</sup>Tras el desarrollo de las inspecciones, Euromaroc 2000 S.L. (y con posterioridad su matriz Balearia Eurolíneas Marítimas S.A. y sus filiales), acogiéndose al programa de clemencia de la CNC, aportaron documentación e información sobre las conductas investigadas, que complementaron con declaraciones verbales de sus directivos.

<sup>3</sup>Tras las inspecciones, Balearia decidió acogerse al Programa de Clemencia de la Comisión Nacional de la Competencia con la aportación de documentación e información sobre las conductas investigadas, que complementaron con declaraciones verbales de sus directivos. Por este motivo, la sanción fue rebajada la sanción en 2.35 millones. Por el lado contrario, la *Trasmediterránea*, del Grupo Acciona, tendrá que abonar 12.1 millones al regulador mientras FRS, que se sumó al cartel unos meses más tarde, 1,8 millones.

gimen de pasaje en la línea que une Algeciras y Ceuta”.<sup>4</sup> Se trata de una elocuente y expresiva aplicación del régimen de libre competencia que, en el marco de la OPE, ejercita la Comisión Nacional de Competencia para salvaguardia de los derechos de consumidores y de la economía en general, esenciales en la gestión y funcionamiento de este dispositivo migratorio.

#### LA COMUNICACIÓN EN LA OPERACIÓN PASO DEL ESTRECHO: GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN EN LOS DESPLAZAMIENTOS TRANSFRONTERIZOS

La OPE está sujeta a un completo régimen de información con un parte diario y un informe anual, publicado desde 2005, así como informes especiales, como el informe OPE 2007 especial. Uno de los aspectos fundamentales de la OPE reside en la adecuada gestión de la información, dirigida a organizar de forma escalonada los desplazamientos transfronterizos y a promover una cultura responsable de los mismos a través de dos tipos de consejos en los siguientes ámbitos:

1. **Conducción.** Se inculca el mantenimiento de una actitud paciente, evitando el exceso de velocidad y los adelantamientos incorrectos, respetando las normas de tráfico, para favorecer su seguridad, la de su familia y la de los demás, y se recuerda la obligación de utilizar los cinturones de seguridad, así como la de mantener la distancia adecuada con el vehículo que le precede. Se aconseja asimismo la utiliza-

<sup>4</sup> Como consecuencia, y en particular, por su participación en un cártel en la línea de transporte marítimo de pasajeros Algeciras-Ceuta-Algeciras, el consejo de la CNC impuso las siguientes multas: 2 351 689 euros a Balearia Eurolíneas Marítimas S.A. y a sus filiales Buquebus España SAU y Euromaroc 2000 S.L.; 12 102 969 euros a Compañía Trasmediterránea S.A. y Europa Ferrys S.A.; 1 884 600 euros a Förde Reederei Seetouristik Iberia S.L. Por su parte, Balearia Eurolíneas Marítimas S.A. y sus filiales Buquebus España SAU y Euromaroc 2000 S.L., se han beneficiado de una reducción de cincuenta por ciento sobre la sanción que les correspondería en ausencia de aplicación del programa de clemencia regulado en la Ley 15/2007 gracias a su colaboración con la Dirección de Investigación en el marco de este programa. Comisión Nacional de la Competencia. Expediente S/0331/11. Naviera Marruecos.

ción tanto de las áreas de descanso (habilitadas por la Dirección General de Tráfico) como de los puntos de información situados a lo largo de las principales rutas, con el objeto de salir del coche a descansar o caminar un poco, y se recomienda ser paciente, pues “lo importante es llegar y disfrutar de las vacaciones con sus familiares” (Ministerio del Interior, 2012).

2. Cuidado personal y bienestar. Se recomienda consumir alrededor de dos litros de líquido al día, no muy frío, y mantener el régimen de comida habitual. En caso de diarrea, se informa que es importante ingerir abundante líquido, preferentemente limonada alcalina, un litro de agua hervida o mineral, el zumo de dos limones, una pizca de bicarbonato, una pizca de sal y sacarina al gusto; no consumir azúcar y acudir a las asistencias sanitarias. En caso de dolor intenso de cabeza, mareo o vértigo, sí se debe beber algún líquido azucarado y mantenerse en zona fresca, y para los trayectos largos es muy útil proteger los ojos de la luz solar (Ministerio del Interior, 2012).

En este ámbito informativo, la Memoria Final de la OPE 2011 destaca que siendo fundamental la información a los ciudadanos para el buen desarrollo de de la OPE, se editaron folletos por la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, los puertos de Almería y Algeciras, la Dirección General de Tráfico, Autopista del Mediterráneo, etc., que fueron distribuidos en las áreas de descanso de Horcajo de la Sierra en Madrid y Valdepeñas en Ciudad Real, en las áreas de información de Ribera de Cabanes en Castellón, Villajoyosa en Alicante y Loja en Granada, y en rutas francesas próximas a la frontera española. Asimismo, se estableció un sistema de información a través de los paneles de la Dirección General de Tráfico, ubicados en lugares estratégicos de las rutas más utilizadas por los conductores magrebíes, donde se ofreció, entre otras informaciones, el estado de ocupación de los puertos y el tiempo de espera en los mismos.

Por otra parte, para gestionar esta información se establece un sistema de información, en español y francés, sobre circunstancias generales

de la OPE, meteorología, recomendaciones, información portuaria y de las compañías navieras que operan en cada uno de ellos, así como otras informaciones referentes a situaciones meteorológicas y avisos en el caso de que se produzcan alteraciones importantes en el desarrollo de la operación. Además, los Centros de Coordinación de la Operación ubicados en la Dirección General de Protección Civil y Emergencias y en las delegaciones y subdelegaciones del gobierno están dotados con sistemas informáticos que permiten hacer un seguimiento en tiempo real de la situación en los puertos y con un sistema de información diario que también permite hacer un seguimiento de la evolución de la OPE en cuanto al número de viajeros e incidencias.<sup>5</sup>

## CONCLUSIONES

El modelo de gestión de la Operación Paso del Estrecho (OPE) se ha implementado en España desde hace más de 25 años, siendo competencia de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias del Ministerio del Interior, organismo encargado de preparar, diseñar y gestionar el Plan Especial de Protección Civil con el fin de permitir las labores de coordinación y dirección de la OPE.

Varias reflexiones conclusivas merece la OPE por su carácter referencial en el ámbito mundial de los movimientos migratorios organizados.

En primer lugar, como técnica de relación intergubernamental en materia migratoria, de protección civil y de emergencias, la OPE resulta susceptible de servir de modelo comparado para otros ámbitos geográficos donde puedan suscitarse en el futuro desplazamientos transfronterizos norte-sur, con particular referencia a su gestión por estados descentralizados que deban compatibilizar esta responsabilidad con las competencias concurrentes de distintas administraciones públicas. Superados los tiempos de descoordinación y prestación defectuosa de los

<sup>5</sup> La información se actualiza permanentemente en tres web oficiales: [www.proteccioncivil.es](http://www.proteccioncivil.es), [www.inforiesgos.es](http://www.inforiesgos.es) y [www.dgt.es](http://www.dgt.es).

servicios públicos, la OPE se considera actualmente un instrumento de gran eficacia y calidad y, al mismo tiempo, un plan coordinado por el Estado, con presencia de terceros estados (Francia, Bélgica, Marruecos...), en el que aparecen los elementos característicos de la dimensión relacional del Estado en cumplimiento del interés general de España y de los derechos y libertades de extranjeros en nuestro territorio. Ahora bien, precisamente por esta dimensión multinacional de la OPE, con procedencia europea de los trabajadores y familias que viajan con destino a países beneficiarios de la política europea de vecindad, sería deseable que la Unión Europea estableciera un instrumento financiero específico para cubrir las necesidades logísticas de este dispositivo entre dos continentes, actualmente a cargo del presupuesto español.

Recuérdese que la OPE supone una mayor eficiencia en la asistencia de las personas que transitan de un lado a otro del Estrecho de Gibraltar, así como en los procedimientos y protocolos llevados a cabo, provocando una mejora significativa en las condiciones asistenciales, sanitarias y de seguridad de las personas que realizan estos desplazamientos transfronterizos.

En segundo lugar, la OPE se enmarca en un proceso de mejora continua, en el que el viajero es el centro del modelo. De hecho, como técnica de marketing aplicable a los usuarios de la OPE, la puesta en marcha de este dispositivo ha estado orientada hacia el progresivo cumplimiento de los principios de calidad y eficacia, que son fundamentales al objeto de satisfacer el derecho a la buena administración de todos los ciudadanos europeos. De ahí que junto a la dimensión competencial y relacional, la OPE se haya concebido bajo la óptica del marketing, con el propósito de satisfacer las necesidades de los viajeros que cada año se trasladan al Magreb a través del Estrecho de Gibraltar, quienes “esperan servicios públicos de calidad para incrementar su calidad de vida desde sus plurales necesidades” (Puig i Picart, 2004, 65).

Los desplazamientos transfronterizos llevados a cabo en el Estrecho de Gibraltar provocaban antes de la implantación de la OPE una serie de problemas, entre los que cabe destacar la masificación de los viajeros en

las instalaciones portuarias, las largas esperas en los días y horas previos al embarque, la falta de servicios elementales, las situaciones de desorden público, los problemas de índole social y sanitario, así como una mala imagen que era difundida cada año por los medios de comunicación (Finotelli, 2007; Grau Pineda, 2011; Baradello, 2009). Transcurrido este periodo, y ante la resolución de todos estos problemas y dificultades, se ha podido constatar la eficacia del modelo de gestión de la OPE.

En el estudio de la OCDE (1988), titulado *La administración al servicio del público*, (Chías 1995, 3) ya se hacía referencia a la necesidad de desarrollar un nuevo valor de gestión: “La receptividad administrativa, que es aquella que tiene en cuenta la capacidad de cada persona para hacer frente al proceso administrativo, facilitando su acceso a las prestaciones que tiene derecho a esperar de la administración”. Esta receptividad debe ser entendida en un cuádruple sentido (Chías, 1995, 3) que resulta de capital importancia para gestionar la OPE: *a)* comprensible, es decir, que su organización se entienda y su funcionamiento sea claro; *b)* accesible en el plano espacial, temporal y material; *c)* que responda a lo que de ella se espera, es decir, que dé soluciones y no aplaze la solución de las demandas y peticiones de los ciudadanos y *d)* que permita la participación de los ciudadanos en la adopción de las decisiones que les afectan.

Así, es fundamental considerar que la administración pública gestione un servicio cuyo cliente es el público (OCDE 1988 tomado de Chías, 1995, 3) y, por ello, los organismos públicos que gestionan la OPE deben satisfacer las necesidades de los clientes, reduciendo el tiempo y el esfuerzo que emplean en el proceso de búsqueda, solicitud y recepción del bien o servicio.

No debemos olvidar, en este sentido, que la OPE representa uno de los fenómenos migratorios más relevantes de las últimas décadas, tanto por el volumen de personas como de vehículos que genera, y por estos motivos requiere una adecuada gestión para otorgar el mayor valor y, con ello, una óptima satisfacción a las personas que cada año transitan de un extremo a otro del Estrecho de Gibraltar.

No obstante, a los servicios públicos prestados por la OPE y a la correcta información canalizada por el Ministerio del Interior, cuyos contenidos son comprensibles y accesibles en el plano espacial, temporal y material, deberían añadirse nuevos instrumentos de participación de los usuarios y la incorporación de auditorías de calidad y encuestas de satisfacción en los servicios complementarios que ofrece la OPE desde el origen hasta el destino del usuario.

En tercer lugar, la gestión de una operación tan compleja como es la Operación Paso del Estrecho requiere la colaboración de multitud de personas e instituciones, cuestión de máxima relevancia para facilitar el tránsito de los que viajan a su país en el periodo de vacaciones. De hecho, es preciso el esfuerzo de colaboración y cooperación de todas las partes implicadas, pasajeros, navieras, autoridades, etc., siendo imprescindible la labor coordinada por parte de Protección Civil, la implicación de los diversos ministerios, así como la cooperación de los gobiernos implicados. De hecho, la OPE no sería posible sin la actuación de la Comisión Mixta Hispano-Marroquí, la cual ha hecho posible reducir de forma notable los tiempos de espera, así como alcanzar una mejora considerable de la infraestructura portuaria.

Una planificación minuciosa que haga posible llevar a cabo la coordinación de los medios materiales y humanos, la colaboración entre los gobiernos implicados, con la puesta a punto de una flota con capacidad suficiente para transportar a los pasajeros y los vehículos que cruzan el Estrecho de Gibraltar cada año, con disponibilidad de instalaciones de preembarque y embarque en condiciones de seguridad e higiene en los puertos de origen y destino, son las claves que garantizan el éxito de un operativo de gran relevancia como es la Operación Paso del Estrecho.

En quinto lugar, por la implicación de los derechos de personas extranjeras, la experiencia de pactos colusorios entre navieras, las relaciones con Marruecos y la dimensión europea del movimiento migratorio, parece oportuna la regulación integral de los controles legales y administrativos preventivos sobre la OPE, tanto en el cumplimiento del principio de competencia entre empresas prestadoras de servicios como

en la salvaguarda de los derechos de los usuarios de los transportes marítimos en el Estrecho, incluido su sometimiento informativo a la sede parlamentaria. ☒

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alami Mchichi, H., B. Hamdouchi y M. Lahlou (2005), *Le Maroc et les migrations*, Rabat, Fondation Friedrich Ebert.
- Alioua, M. (2005), “La migration transnationale des Africains subsahariens au Maghreb: l'exemple de l'étape marocaine”, en *Maghreb Machrek*, 185, pp. 37-58.
- Al-Shahi, A. y R. Lawless (2005), *Middle East and North African Immigrants in Europe*, Londres, Routledge.
- Basfao, K. y H. Taarji (eds.) (1994), *L'Annuaire de l'Emigration Maroc*, Rabat, Fondation Hassan II pour les Marocains Residant a l'Etranger.
- Blanco Fernández de Valderrama, M.C. (2002), “La gestión de los flujos migratorios: algunas cuestiones previas en torno al caso español”, en *Mediterráneo económico*, 1 (núm. dedicado a Procesos migratorios, economía y personas), pp. 225-246.
- Baradello, Carlos F. (2009), *Bilateral Migration and Aid between Mexico-U.S. and Morocco-Spain*, Cambridge, John F. Kennedy School of Government.
- Bousetta H., S. Gsir y M. Martiniello (eds.) (2005), *Les Migrations Marocaines vers la Belgique et l'Union Europeenne*, Regards Croise's, Bilbao, Universite' de Deusto and Humanitarian.
- Charef, M. (1999), *La circulation migratoire marocaine: un pont entre deux rives*, Rabat, Sud Contact.
- Chattou, Z. (1998), *Migrations marocaines en Europe: Le paradoxe des itineraries*, París, Harmattan, pp. 231 y ss.
- Chías, J. (1995), *Marketing público: por un gobierno y una administración al servicio del público*, Madrid, McGraw Hill.
- Comisión Interministerial de Extranjería (1999), *Anuario Estadístico de Extranjería de 1998*, Madrid.

- Comisión Nacional de la Competencia (2011), Informe de la Comisión Nacional de la Competencia, disponible en: <http://www.cncompetencia.es/Inicio/Expedientes/tabid/116/Default.aspx?sTipoBusqueda=3&PrPag=1&PagSel=1&Numero=S%2f0331%2f11&Ambito=Conductas> [fecha de consulta: 28 de enero de 2012].
- Dirección General de Protección Civil y Emergencias (2011), Operación Paso del Estrecho, disponible en: [www.proteccioncivil.es/es/Galerias/Descargas/OPE/Boletines/Ultimo\\_Boletin\\_OPE.pdf](http://www.proteccioncivil.es/es/Galerias/Descargas/OPE/Boletines/Ultimo_Boletin_OPE.pdf) [fecha de consulta: octubre de 2012].
- Fernandez Alles, J.J. (2004), “Bases para una teoría constitucional española sobre las relaciones intergubernamentales”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 72, pp. 61-64.
- Finotelli, C. (2007), “Italia, España y el modelo migratorio mediterráneo en el siglo XXI”, en *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, 58.
- Gabriel, C. y H. Pellerin (2001), *Migration and Mobility: The European Context*. Houndmills, Basingstoke.
- Grau Pineda, M.C. (2011), “El impacto de la crisis económica sobre la gestión de los flujos migratorios laborales en España”, *Temas laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, 109, pp. 73-110.
- Heering, L., R. Van der Erf y L. Van Wissen (2004), “The Role of Family Networks and Migration Culture in the Continuation of Moroccan Emigration”, en *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 30(2), 323-338.
- Kotler, P. et al. (2006), *Dirección de Marketing*, Madrid, Pearson, Prentice Hall.
- Kotler, P. y N. Lee (2006), *Marketing in the Public Sector. A Roadmap for Improved Performance*, New Jersey, Wharton School Publishing.
- Kotler, P., D.C. Jain y S. Maesincee (2002), *El marketing se mueve. Una aproximación a los beneficios, el crecimiento y la renovación*, Barcelona, Paidós.
- Lacroix, T. (2005), *Les réseaux marocains du développement: géographie du transnational, politiques du territorial*, París, Les Presses des Sciences Po.
- López García, B. (1996), “La Operación Paso del Estrecho: tránsitos esta-

- cionales por la península”, en *Atlas de la inmigración magrebí en España*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid.
- \_\_\_\_\_ (2004) “Una década de paso del estrecho”, en B. López García y M. Berriane (dirs.), *Atlas de la inmigración marroquí en España*, pp. 94-95, disponible en: [www.PoliticasMigratorias.org](http://www.PoliticasMigratorias.org) [fecha de consulta: 17 de octubre de 2014].
- Massey D.S., J. Arango, G. Hugo *et al.* (2005), *Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium*, Oxford, Oxford University Press.
- Ministerio del Interior (2005), *Dirección General de Protección Civil, Informes de la Operación Paso del Estrecho*, Madrid, Dirección General de Protección Civil (1997-2005).
- Ministerio del Interior (2012), Actividad Paso del Estrecho, disponible en: [http://www.mir.es/PNAC/actividades\\_integracion/paso\\_estrecho/cruz\\_roja/](http://www.mir.es/PNAC/actividades_integracion/paso_estrecho/cruz_roja/) [fecha de consulta: 28 de enero de 2012].
- Ministerio del Interior (2013), *Estadísticas de la Operación Paso del Estrecho*. Gobierno de España, disponible en: [www.interior.gob.es/press](http://www.interior.gob.es/press) [fecha de consulta: diciembre de 2013].
- Naviera FRS (2013), Operación Paso del Estrecho, disponible en: [www.cadenadesuministro.es/tag/frs/](http://www.cadenadesuministro.es/tag/frs/) [fecha de consulta: diciembre de 2013].
- Pérez González, C. (2008), “Algunas consideraciones sobre el derecho internacional y el derecho de la Unión Europea en materia de gestión de los flujos migratorios por motivos laborales”, en M. Balado Ruiz-Gallegos, *Inmigración, Estado y derecho: perspectivas desde el siglo XXI*, pp. 1025-1040.
- Protección Civil (2012), Boletín OPE, disponible en: [http://www.proteccioncivil.es/es/Galerias/Descargas/OPE/Boletines/Ultimo\\_Boletin\\_OPE.pdf](http://www.proteccioncivil.es/es/Galerias/Descargas/OPE/Boletines/Ultimo_Boletin_OPE.pdf) [fecha de consulta: 28 de enero de 2012].
- \_\_\_\_\_ (2012a), Plan OPE, disponible en: [http://www.proteccioncivil.es/es/Galerias/Descargas/OPE/Plan\\_OPE\\_2011.pdf](http://www.proteccioncivil.es/es/Galerias/Descargas/OPE/Plan_OPE_2011.pdf) [fecha de consulta: 28 de enero de 2012].
- Puerto de Algeciras (2013), Operación Paso del Estrecho, disponible en: [www.puertoalgeciras.org/p/operación-paso.del.estrecho.html](http://www.puertoalgeciras.org/p/operación-paso.del.estrecho.html) [fecha de consulta: diciembre de 2013].

- Puig i Picart, T. (2004), *Marketing de servicios para administraciones públicas con los ciudadanos*, Andalucía, Consejería de Gobernación, Junta de Andalucía.
- Rivera, L. (2004), *Marketing para las administraciones públicas: gestión de la satisfacción de un servicio público*, Valencia, Universidad Politécnica de Valencia.
- Ruiz Boada, F.J. (2000), “Informes. Operación Paso del Estrecho. El Plan Especial de Protección Civil, una estructura operativa consolidada”, en *Revista de Protección Civil*, 4.
- \_\_\_\_\_ (2002), “Informe técnico. Operación Paso del Estrecho. Antes, las personas esperaban los barcos y ahora, los barcos esperan a las personas”, en *Revista de Protección Civil*, 14.
- Sabry, T. (2005), “Emigration as Popular Culture: the Case of Morocco”, en *European Journal of Cultural Studies*, 8(1).
- Sempere Souvannavong, J.D. (2000), “El tránsito de argelinos por el puerto de Alicante”, en *Investigaciones Geográficas*, 24, pp. 110-132.
- Simon, G. (1995), *Géodynamiques des migrations internationales*, París, PUF, p. 31.
- Tarrius, A. (1992), *Les fourmis d'Europe. Migrants riches, migrants pauvres et nouvelles villes internationales*, París, l'Harmattan.
- \_\_\_\_\_ (1995), *Arabes de France dans l'économie mondiale souterraine*, París, Ed. De l'Aube.
- Trigueros García, M. (2004), “Pasado y futuro de la “Operación del Estrecho”, disponible en: <http://www.belt.es/expertos/experto.asp?id=2070> [fecha de consulta: octubre de 2012].
- Wright, D.S. (1988), *Understanding Intergovernmental Relations*, 3ª Ed., California, Brooks/Cole.
- Zapata Barrera, R. (coord.) (2009), *Políticas y gobernabilidad de la inmigración en España*, Barcelona, Ariel.

**María Teresa Fernández Alles** es doctora en Economía y profesora titular de Comercialización e Investigación de Mercados de la Universidad de Cádiz (España), donde dirige la sección departamental del Departamento de Marketing y Comunicación de Cádiz. Es coordinadora del módulo de Marketing Estratégico del máster oficial de posgrado en Dirección de Empresas y del módulo de Marketing Turístico del máster oficial de posgrado en Dirección Turística, ambos en la Universidad de Cádiz. Perteneció al Grupo de Investigación SEJ-482 “Innovación Social en Marketing” del Plan Andaluz de Investigación. También es autora de numerosas publicaciones sobre turismo accesible, marketing turístico, sector turístico y marketing experiencial. Perteneció al Proyecto de Excelencia de la Junta de Andalucía “Calidad Relacional, Inmersión Digital y Bienestar Social desde una Perspectiva de Género. Una Aplicación de las Redes Sociales Online en la Mujer Rural Andaluza” (P10-SEJ-5801). Es miembro de la Red Hispano-Lusa de Investigadores en Turismo (Reintur).

**José Joaquín Fernández Alles** es doctor en Derecho y profesor titular de la Universidad de Cádiz (España), donde dirige el Grupo de Investigación SEJ-058 del Plan Andaluz de Investigación y la *Revista de Estudios Fronterizos del Estrecho de Gibraltar* (REFEG). Ha recibido el Premio de Estudios Constitucionales por el libro *Las relaciones intergubernamentales en el derecho constitucional español*. También es autor de un centenar de publicaciones sobre organización territorial del Estado, integración europea y derecho parlamentario. Ha dirigido proyectos de cooperación universitaria e investigación con las universidades de San Luis (Argentina) y Abdel Malek Essâdii (Marruecos), y ha sido miembro del Proyecto I+D Consolider Ingenio HURI AGE “Tiempo de los Derechos” y de otros proyectos internacionales en Italia y Bolivia. También ha realizado estancias en la Universidad de Roma 1 La Sapienza (Italia), Harvard University, Hochschule de Trier (Alemania) y Universidad de Concepción (Chile), de cuyo Programa de Estudios Europeos es miembro.