

**Oriol Escalera Ponce**

**EL CONTRATO DE PASAJE Y LA  
PRESTACIÓN DE SERVICIOS AUXILIARES AL  
PASAJE. ESPECIAL ANÁLISIS DE LAS  
RESTRICCIONES Y MEDIDAS DE SEGURIDAD  
POR EL COVID-19**

**TREBALL DE FI DE GRAU**

**dirigit pel Sr. Josep Lluís Díez Besora**

**Grau de dret**



**UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI**

**Tarragona**

**2021**

**Aquest TFG s'ha desenvolupat en la modalitat de Treball de Recerca**

**La recerca es presenta seguint les normes per a autors previstes a la Revista de Derecho del Transporte**

<http://www.revistaderechotransporte.com/normas/normas-proceso-editorial.html>

## Resumen

En el presente trabajo se ha realizado un estudio sobre el contrato de pasaje, poniendo énfasis en varios aspectos que son imprescindibles para la consecución de dicho contrato, pero que no suelen ser objeto de análisis. En este sentido, se tratan elementos como los distintos modelos de gestión portuaria y su aplicación en los puertos españoles, las clases de servicios portuarios que se prestan en las terminales de pasajeros y las medidas en materia de seguridad y prevención de riesgos laborales que se prevén en estas. Por último, se dedica un apartado especial a las restricciones en los cruceros derivadas de la pandemia del coronavirus y a las pautas sanitarias que se han establecido para aquellas navieras que pretendan añadir de nuevo a los puertos españoles en su itinerario.

Contrato de pasaje – Modelos de gestión portuaria – Servicios portuarios –  
Seguridad – Prevención de riesgos laborales – Medidas sanitarias – Cruceros

## Resum

En el present treball s'ha realitzat un estudi sobre el contracte de passatge, posant èmfasis en varis aspectes que esdevenen imprescindibles per a la consecució d'aquest, però que no solen ser objecte d'anàlisis. En aquest sentit, es tracten elements com els diferents models de gestió portuària i la seva aplicació en els ports espanyols, les classes de serveis portuaris que es presten en les terminals de passatgers i les mesures en matèria de seguretat i prevenció de riscos laborals que es preveuen en aquestes. Per últim, es dedica un apartat especial a les restriccions en els creuers derivades de la pandèmia del coronavirus i a les pautes establertes per aquelles navilieres que pretenguin afegir de nou als ports espanyols en el seu itinerari.

Contracte de passatge – Models de gestió portuària – Serveis portuaris – Seguretat –  
Prevenció de riscos laborals – Mesures sanitàries – Creuers

## **Abstract**

The purpose of this paper is to perform a study of the Passage Contract, emphasizing on several aspects that are essential for the achievement of such contract, even though they are not usually object of analysis. In other words, elements such as the different types of port management and their application in Spanish ports, the kinds of port services provided in passenger terminals and the measures regarding safety and labour risk prevention are discussed. Finally, a special section is dedicated to the restrictions on cruises due to the coronavirus pandemic and to the health guidelines that have been established for those shipping companies that foresee to add Spanish ports back to their itinerary.

|                                                                                                                       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Passage Contract – Port management – Port Services – Safety – Labour risk<br>prevention – Health guidelines – Cruises |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

## Índice abreviaturas

|          |             |
|----------|-------------|
| Núm.     | Número      |
| pp.      | Páginas     |
| Op. Cit. | Obra citada |
| ss.      | Siguientes  |
| Art.     | Artículo    |

## Índice de siglas

CLIA = *Cruise Lines Internacional Association*

DGMM = Dirección General de la Marina Mercante

ISPS = *International Ship and Port Facilities Security*

LNM = Ley de Navegación Portuaria

MITMA = Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana

OIT = Organización Internacional del Trabajo

OMI = Organización Marítima Internacional

PAU = Planes de Autoprotección

PBIP = Protección de Buques e Instalaciones Portuarias

PCR = *Polymerase Chan Reaction*

TRLPEMM = Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante

UE = Unión Europea

# ÍNDICE

|                                                                                                                                               |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Índice abreviaturas .....                                                                                                                     | 1         |
| Índice de siglas .....                                                                                                                        | 1         |
| INTRODUCCIÓN .....                                                                                                                            | 3         |
| <b>1. Los modelos de gestión en las terminales de pasajeros .....</b>                                                                         | <b>4</b>  |
| 1.1 El modelo de gestión privado .....                                                                                                        | 4         |
| 1.2 El modelo de gestión público .....                                                                                                        | 5         |
| 1.3 El modelo de gestión intermedio o Land Lord .....                                                                                         | 6         |
| <b>2. Los servicios prestados en las terminales de pasajeros .....</b>                                                                        | <b>10</b> |
| 2.1. Los contratos auxiliares de la navegación en la Ley de Navegación Marítima .....                                                         | 10        |
| 2.2 Servicios comerciales .....                                                                                                               | 12        |
| 2.3 Los servicios portuarios al pasaje .....                                                                                                  | 17        |
| 2.3.1 El servicio de embarque y desembarque de pasajeros .....                                                                                | 17        |
| 2.3.2 El servicio de carga y descarga de equipaje .....                                                                                       | 19        |
| 2.3.3 El servicio de carga y descarga de vehículos .....                                                                                      | 20        |
| 2.4 Otros servicios portuarios .....                                                                                                          | 21        |
| <b>3. La seguridad en las terminales de pasajeros .....</b>                                                                                   | <b>22</b> |
| 3.1 El código ISPS .....                                                                                                                      | 22        |
| 3.2. Los Planes de Autoprotección .....                                                                                                       | 24        |
| 3.3. La prevención de riesgos laborales .....                                                                                                 | 26        |
| <b>4. Especial mención al impacto del Covid-19 en los cruceros. Medidas a adoptar para reestablecer el tráfico marítimo de cruceros .....</b> | <b>28</b> |
| CONSIDERACIONES FINALES .....                                                                                                                 | 35        |
| FUENTES DE INFORMACIÓN .....                                                                                                                  | 38        |
| ANEXO I. Tabla de los Puertos de Interés General y de las Autoridades Portuarias correspondientes .....                                       | 42        |

## **INTRODUCCIÓN**

El presente trabajo pretende exponer un enfoque distinto al estudio habitual del contrato de pasaje, por lo que no se limita a analizar el concepto, la naturaleza jurídica o la regulación, sino que se extiende en el estudio de algunos de los elementos que se encuentran relacionados al mismo, los cuales son totalmente imprescindibles para la existencia y consecución de dicho contrato.

En tal sentido, en el primer capítulo se aspira a profundizar en los distintos modelos existentes de gestión de los puertos y de las terminales de pasajeros, aquellas instalaciones donde se desarrollan varios de los componentes más importantes del contrato de pasaje. En el capítulo 2 se aborda los tipos de servicios que se prestan en las terminales de pasajeros y que se encuentran destinados a garantizar el funcionamiento del pasaje. El capítulo 3 se ocupa de los aspectos relacionados con la seguridad y la prevención de los riesgos laborales en los puertos y en las terminales de pasajeros.

A destacar el contenido del capítulo 4, que, como se hace referencia en el título del trabajo, se dedica especialmente al análisis de las restricciones en el sector turístico, más concretamente de los cruceros, y de las medidas que se deberán adoptar por parte de las navieras que, a partir de este verano de 2021, quieran añadir a los puertos españoles en su itinerario.

Finalmente, en el último apartado, se repasan las principales conclusiones de los capítulos que configuran el trabajo. Asimismo, se facilitan las referencias bibliográficas que se han empleado para la realización de la presente investigación.

Para la elaboración del presente estudio se ha atendido a lo establecido por la regulación de la estructura y la gestión del sistema portuario estatal, que se asienta sobre el Real Decreto Legislativo 2/2011. También, a partir del contenido recogido en varios de los pliegos de condiciones elaborados por las Autoridades Portuarias de los diferentes puertos españoles y demás documentos desarrollados por organismos portuarios. En materia de seguridad y prevención de riesgos laborales, resaltar lo impulsado por la Organización Marítima Internacional o la Organización Internacional del Trabajo.

## **1. Los modelos de gestión en las terminales de pasajeros**

Los puertos vienen a desarrollar un papel imprescindible en la política comercial internacional, contribuyendo en la cadena de logística, como aquel lugar físico donde los buques se refugian para realizar en él las tareas de carga y descarga de mercancías o pasajeros. En este sentido, los modelos de gestión se establecen como mecanismo necesario de distribución de la gestión de las infraestructuras portuarias y de aquellos servicios que se prestan en estas.

Dentro de los puertos, la infraestructura es utilizada por dos tipos de clientes. En primer lugar, se encuentran buques, los cuales hacen uso de los amarres que dispone el puerto o fondean dentro de sus aguas. Y, en segundo lugar, las empresas que trabajan dentro de las instalaciones portuarias y ofrecen servicios. Los primeros abonan una tarifa que recae sobre el barco o la mercancía, en tanto que los segundos lo que satisfacen son unos cánones por utilizar el espacio portuario.

Tal y como se verá seguidamente, existen varios modelos de gestión de los puertos y, por ende, de las terminales de pasajeros de los puertos comerciales, los cuales se suelen diferenciar por encontrarse en manos del sector público, del sector privado o por presentar un carácter más intermedio entre los dos primeros.

### **1.1 El modelo de gestión privado**

El primero de los modelos que se analiza en el presente trabajo es el modelo de gestión privado, que implica la privatización de todos los elementos que configuran el puerto, incluyendo la propiedad de la tierra. Esta clase de puertos suponen una peculiaridad y se encuentran mayormente en el Reino Unido, donde la mayoría de los puertos más importantes están en manos del sector privado, por lo que se sufragan enteramente mediante capital privado.<sup>1</sup>

En el sistema portuario privado el gobierno no interviene en las tomas de decisiones, su política es meramente orientativa, puesto que, con la aprobación de los *Ports Act* de 1991, lo que se buscó fue la independencia económica y organizativa de las instalaciones portuarias más destacadas del territorio.

---

<sup>1</sup> Medal Rodriguez, J (2015). Modelos portuarios en la Unión Europea. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente, núm. 297, pp.191.



Los *Ports Acts* de 1991 fue el instrumento legislativo que permitió la transferencia o cesión de los puertos, garantizando que las empresas sucesoras en la propiedad de estos se convirtiesen en autoridad portuaria y conservaran las mismas responsabilidades y poderes estatutarios que disponía la anterior legislación pública.

La privatización de los puertos británicos respondió a la necesidad de atraer capital privado imprescindible para desarrollar y encontrar nuevas oportunidades comerciales y permitir que los puertos se desarrollasen en este sentido. No obstante, no tardaron en aparecer los retractores, que temían que la privatización condujera al malgasto de activos por parte de los especuladores y que las gestiones de los puertos por parte de las nuevas empresas fuesen deficientes.<sup>2</sup>

En definitiva, el modelo de gestión portuario privado es el minoritario, en gran medida, debido a que supone un riesgo la cesión definitiva de las infraestructuras portuarias a empresas privadas, ya que conlleva también la transferencia de las funciones de regulación y planificación de la gestión pública a la privada, dejando a la administración como mero orientador.

## **1.2 El modelo de gestión público**

En contraposición al modelo anterior, existe el modelo de gestión público, el cual ha sido el tradicionalmente usado en España, y se encuentra bastante difundido actualmente en varios países en vías de desarrollo como India, Sri Lanka, Indonesia, entre otros. Son aquellos que la propiedad, planificación, gestión y explotación pertenece de forma entera al sector público.<sup>3</sup>

Este modelo, que se encuentra en declive, dispone que el Estado es el propietario de los terrenos, de las infraestructuras o superestructuras, y que es el prestatario de todos los servicios portuarios. Esta titularidad exclusiva de la administración pública conlleva que las obras realizadas en los puertos para facilitar o mejorar el tráfico portuario sean financiadas mediante capital público.

El sistema portuario español, antes de la entrada en vigor de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, se ha caracterizado por una

---

<sup>2</sup> Butcher, L 2013, *Ports: privatisation of trust ports*, House of commons library, pp. 4-5.

<sup>3</sup> Musso, E, Parola, F, Ferrari, C (2012). *Modelos de gestión portuaria*. Papeles de economía española, núm. 131, pp. 116-127.

larga tradición histórica de dependencia estatal. Desde mediados del siglo XIX, la legislación española, a partir del Real Decreto de 17 de diciembre de 1851 hasta la Ley de Juntas de Puertos y Estatuto de Autonomía de 1968, se estableció que los puertos se encontraban gestionados directamente por la administración.

En el anterior proceso legislativo expuesto, solamente se llevaría a cabo una descentralización de la gestión portuaria, diferenciando dos modelos de puertos: los puertos autónomos dotados de Estatuto de Autonomía y aquellos vinculados al Ministerio de Obras Públicas. Sin embargo, y en este aspecto, la mencionada ley 27/1992 supondría una transformación notable en el modelo de gestión portuario. Según lo establecido en el preámbulo, esta norma se aprobó con la finalidad de armonizar el ordenamiento jurídico relativo a los puertos y transformar el antiguo modelo autoritario e intervencionista en uno más liberal, que permita la injerencia de la iniciativa privada en la explotación de los puertos.

Con la promulgación de esta Ley, se plasmó y se hizo posible la liberalización de los servicios prestados por los agentes económicos que conforman la actividad portuaria (servicios de remolque, agarre, construcción de obras, etc.). <sup>4</sup>Esta tendencia a la liberalización conllevaría un cambio paulatino del modelo de gestión exclusivamente público a uno de carácter intermedio, el denominado modelo *Land Lord*.

### **1.3 El modelo de gestión intermedio o *Land Lord***

Como bien se ha detallado en el apartado anterior, en un inicio los puertos españoles se gestionaban mediante un modelo enteramente público, pero la necesidad de crear puertos comercialmente competitivos y adaptarse a la normativa europea, ha ocasionado conversión al modelo *Land Lord*, lo cual potencia la intervención del sector privado en las operaciones portuarias.

Regulado en España en los artículos 66 y ss. del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (en adelante, TRLPEMM). Este modelo dispone que las aguas,

---

<sup>4</sup> Ortí Llatas, J, Cerbán Jiménez, M (2015). Análisis del sistema portuario español: contexto internacional y propuestas de reforma. Estudios sobre la Economía Española, núm. 20, pp.82.

los terrenos, las obras y las instalaciones fijas de los puertos son bienes de dominio público portuario estatal.<sup>5</sup>

A los puertos que son competencia de la Administración General del Estado, la propia legislación los ha denominado “Puertos de interés general”. En la misma Constitución, en su disposición 149.1.20ª se atribuye la competencia al Estado de los puertos de interés general. Para determinar cuáles son los puertos de interés general, el artículo 4 del TRLPEMM establece que serán aquellos donde se efectúan actividades comerciales marítimas internacionales o que su zona de influencia comercial llegue sustancialmente a más de una Comunidad Autónoma.

Por consiguiente, siguiendo estas premisas, se entiende que los puertos comerciales se integran dentro de los llamados puertos de interés general. A tal efecto, el artículo 3 del decreto ley mencionado, expone que se consideraran puertos comerciales aquellos que reúnen condiciones técnicas, de seguridad y de control administrativo para realizarse actividades comerciales, lo que incluye el tráfico de pasajeros, siempre que no sea local o de ría, avituallamiento o reparación de buques.

Los 46 puertos de interés general configurados en España se encuentran gestionados por 28 Autoridades Portuarias (ver anexo I). A estos organismos públicos, con personalidad jurídica y patrimonios propios, le corresponden unas competencias y se le asignan unas funciones concretas en los artículos 25 y 26 del TRLPEMM. Asimismo, incumbe al Organismo Público Puertos del Estado, órgano dependiente y supervisado del Ministerio de Fomento, la coordinación y el control de eficiencia de dichas Autoridades.

Dentro de este marco, en el modelo *Land Lord* la administración es propietaria de la infraestructura y, por ende, la Autoridad Portuaria se limita a proveerla y a regular su utilización mediante concesiones y autorizaciones a los entes privados, los cuales se encargan, principalmente, de la prestación de los servicios portuarios o comerciales, como son los vinculados al pasaje, entre otros.

---

<sup>5</sup> Martín Bufarull, M. (2002). El sistema portuario español: regulación, entorno competitivo y resultado. Universitat Rovira i Virgili, pp.89.

En el esquema *Land Lord*, la Autoridad Portuaria se ocupa de gestionar la colaboración entre la administración pública y las entidades privadas en materia de inversiones, dado que el puerto es el centro de operaciones y negocios para estas empresas portuarias.<sup>6</sup>

Como se ha introducido anteriormente, a través del otorgamiento de las correspondientes autorizaciones y concesiones, se permite a la iniciativa privada participar en la financiación, construcción y explotación de las instalaciones y en la prestación de servicios.<sup>7</sup> La aplicación y procedimientos de estos actos administrativos, en materia portuaria, se encuentran previstos los artículos 74 y ss. del TRLPEMM.

En lo que concierne al presente trabajo, la utilización de las instalaciones portuarias fijas para el pasaje y los servicios auxiliares al mismo se encuentra sujeto a autorización por parte de las Autoridades Portuarias, según se establece en el art. 74 TRLPEMM. A tal efecto, estas autorizaciones se otorgan en base a lo recogido por el correspondiente Pliego de Condiciones Generales y las Ordenanzas reguladoras de cada puerto.

A modo de ejemplo, los cruceros que quieran entrar en el Puerto de Barcelona y atracar o fondear en este, El artículo 1.6 de la Ordenanza Reguladora de la Ordenación y Coordinación del Tráfico Marítimo Portuario en el Puerto de Barcelona determina que deberán estar previa y debidamente autorizados por la Autoridad Portuaria de Barcelona. En este sentido, en el momento que se asigna el atraque o fondeo del buque, significa que se ha otorgado la autorización pertinente.

También, según las necesidades de las navieras, es posible asignar mediante concesión la construcción y explotación exclusiva de una terminal de cruceros. Solamente en el Puerto de Barcelona existen 7 terminales de cruceros internacionales, de las cuales dos de ellas pertenecen de forma exclusiva a Palacruceros y Carnival. Del mismo modo, en los próximos años, se prevé que obtengan su concesión para construir su propia terminal de cruceros las empresas navieras de Royal Caribbean y MSC Cruceros.<sup>8</sup>

Por otro lado, el TRLPEMM regula también las estaciones o terminales marítimas de pasajeros dedicadas a uso particular por las compañías navieras. Este uso se otorga

---

<sup>6</sup> Puertos del Estado (2012). Memoria de sostenibilidad del sistema portuario de interés general. Ministerio de Fomento, pp.7. Recuperado de: [www.puertos.es](http://www.puertos.es)

<sup>7</sup> España. Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. Boletín Oficial del Estado, 20 de octubre de 2011, núm. 253, art. 66.

<sup>8</sup> Cruceroland. *Puertos y terminales de crucero en España: ¿dónde subimos a bordo?* Recuperado de: [www.cruceroland.com/terminales-puertos-cruceros-espana/](http://www.cruceroland.com/terminales-puertos-cruceros-espana/)

mediante concesión o autorización, y permite disponer a las empresas de un espacio en los muelles, excluido del tráfico comercial general, para la prestación del servicio durante la vigencia de la licencia. Se solicitará una autorización para la ocupación del dominio público portuario por un plazo inferior a tres años y una concesión cuando la solicitud de ocupación supere este periodo.

Debido al reducido plazo que se otorga mediante una autorización, las empresas dedicadas a las actividades comerciales de pasajeros acostumbran a requerir la instalación y uso de terminales marítimas a partir de una concesión, lo que permite un plazo de entre 3 y 50 años, prorrogable. En este aspecto, la autoridad portuaria es la encargada de establecer dicho término en el mismo título concesional, atendiendo a las circunstancias de cada concesión.<sup>9</sup>

Asimismo, por lo que respecta a los servicios auxiliares del pasaje, como podría ser el aprovisionamiento de cruceros, la autorización para llevar a cabo dicho servicio se regula mediante el Pliego de Condiciones correspondiente. En este caso, el Pliego de Condiciones relativo al servicio comercial de aprovisionamiento de cruceros en el Puerto de Barcelona especifica que el título habilitante para la prestación del servicio es la autorización otorgada por la Autoridad Portuaria, la cual no podrá superar una vigencia de 10 años.

---

<sup>9</sup> Uría Menéndez. Guía sobre Legislación Portuaria. Recuperado de: [www.uria.com](http://www.uria.com)  
Cadena de suministro (2014). *Barcelona Cruise Terminal instalará una nueva terminal de pasajeros en el puerto*. Recuperado de: [www.cadenadesuministro.es](http://www.cadenadesuministro.es)

## **2. Los servicios prestados en las terminales de pasajeros**

Dentro de las actividades que se llevan a cabo en el ámbito territorial de las Autoridades Portuarias y, por ende, en las terminales de pasajeros, encontramos la prestación de servicios. Estos servicios hacen posible la realización de las operaciones asociadas al tráfico marítimo y permiten el buen funcionamiento ordinario del puerto.

La normativa portuaria distingue varios tipos de servicios que se prestan en los puertos españoles, en los cuales se profundizará a continuación. En primer lugar, los servicios comerciales, que se brindan por parte de empresas privadas en régimen de concurrencia, por lo que no tienen la consideración de servicios públicos. En segundo lugar, existen los denominados servicios portuarios generales, entre los cuales se encuentran los servicios al pasaje, que se ofrecen directamente por la propia Autoridad Portuaria. Por último, los servicios portuarios básicos, que pueden prestarse por gestión directa o por terceros.

Entre todos los servicios que se desarrollaran a continuación, la Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima (en adelante, LNM), se ha encargado de regular en su título V los denominados contratos de servicios auxiliares de la navegación, los cuales son plenamente aplicables en los pasajes, por lo que también se establecen como contratos de servicios auxiliares al propio contrato de pasaje. Estos contratos tienen por objeto la gestión naval, la consignación, el practicaaje y la manipulación portuaria.

### **2.1. Los contratos auxiliares de la navegación en la Ley de Navegación Marítima**

Tal y como se ha adelantado en la entrada del presente apartado dedicado a los servicios que se prestan en las terminales de pasajeros, la LNM recoge cuales son los contratos auxiliares al contrato de pasaje, regulando en primer lugar el contrato de gestión naval, en sus artículos 314 y ss.

El contrato de gestión naval es aquél en el cual un gestor se compromete, a cambio de una remuneración, a gestionar para el armador del buque, todos o algunos de los aspectos implicados en la explotación del buque. La gestión puede ser en el ámbito comercial, náutico, laboral o de seguros del buque. Este gestor debe manifestar su condición de

mandatario respecto a terceros, debiendo cumplir con la diligencia de un ordenador empresario y de un representante leal del armador.<sup>10</sup>

En segundo lugar, se encuentra el contrato de consignación de buques, en el que se aplica el régimen jurídico del contrato de comisión o el de agencia. Dicho contrato estipula que una parte, el consignatario, actúa por cuenta del armador, llevando a cabo las actuaciones materiales y jurídicas necesarias para la operatividad del buque, aparte de demás atenciones en el puerto. Más adelante se profundizará más con relación a la figura del consignatario, puesto que se tratará el servicio comercial de consignación a través de los pliegos de condiciones particulares.<sup>11</sup>

En tercer lugar, siguiendo lo dispuesto en el título V de la LNM, se regula el contrato de servicio de practicaje. Se determina como aquel contrato por el cual un práctico se obliga a prestar asesoramiento al capitán en la realización de las diversas operaciones y maniobras dentro de las aguas portuarias o adyacentes, al tratarse de zonas de difícil maniobra. El práctico puede llevar a cabo el servicio de dos formas; facilitando las instrucciones precisas para la maniobra o ejecutando estas por él mismo, pero siempre quedarán obligados, tanto capitán del buque como el práctico, a planificar las operaciones de forma conjunta.<sup>12</sup>

Por último, se establece la regulación del contrato de servicio de manipulación portuaria, por el cual un operador se obliga a realizar todas o algunas de las operaciones de manipulación de las mercancías en puerto. Dichas operaciones, por su naturaleza de interés general y por desarrollarse en las instalaciones portuario, se integran dentro de la legislación portuaria del TRLPEMM.

La manipulación de mercancías abarca las operaciones de carga, descarga, estiba y desestiba a bordo de los buques, así como las de recepción, clasificación, depósito y almacenamiento en el muelle o en los almacenes portuarios. Asimismo, pueden conllevar las operaciones similares o conexas a las anteriores. Esta manipulación puede ser

---

<sup>10</sup> España. Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima. Boletín Oficial del Estado, de 25 de julio de 2014, núm. 180, arts. 314 a 316.

<sup>11</sup> España. Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima. Boletín Oficial del Estado, de 25 de julio, núm. 180, arts. 319 y 320.

<sup>12</sup> España. Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima. Boletín Oficial del Estado, de 25 de julio, núm. 180, arts. 325 a 327.

contratada por el cargador o destinatario de las mercancías, o por el porteador o cualquier persona que hubiese asumido la obligación frente a estos.<sup>13</sup>

## **2.2 Servicios comerciales**

A los efectos previstos por la legislación, concretamente en lo regulado por el TRLPEMM, se definen los servicios comerciales como aquellas actividades de prestación de naturaleza comercial que, no gozando de carácter de servicio portuario, se encuentran vinculadas a la actividad propia del puerto y están permitidos en el dominio público portuario.

En contraposición a los demás servicios regulados por el TRLPEMM, y que se exponen más adelante en el presente trabajo, los cuales son *numerus clausus*, en el mismo texto legal se regulan los servicios comerciales en base a un sistema de *numerus apertus*, hallándose abierta la posibilidad de acumulación o inclusión de nuevos servicios.

Estos servicios, se desarrollan principalmente mediante terceros en régimen de concurrencia, requiriendo, como se ha expuesto anteriormente, la oportuna autorización, cuyo plazo de vigencia se determina en el título que corresponde, debiendo ser el mismo en los supuestos que la prestación del servicio comercial estuviera vinculada a la ocupación privativa del dominio público portuario.<sup>14</sup>

La prestación de los servicios comerciales se debe ajustar a lo establecido por cada autoridad portuaria mediante los pliegos de condiciones particulares, así como a las disposiciones normativas que son de aplicación. Además, según lo dispuesto en el artículo 139.5 del TRLPEMM, los títulos habilitantes para la prestación de los citados servicios deben incluir un contenido mínimo; el objeto, el plazo, las garantías que deban constituirse, las condiciones y medios para garantizar la seguridad y calidad, así como su compatibilidad con el funcionamiento del puerto, y la tasa de actividad que corresponde.

Aparte de los pliegos de condiciones particulares que se elaboran para cada servicio comercial específico, las autoridades portuarias disponen de la facultad de aprobar un Pliego de Condiciones Generales para los servicios comerciales que se efectúen dentro del ámbito del puerto que gestionan. Estos pliegos generales son útiles puesto que permiten establecer los aspectos fundamentales y comunes a todos los servicios

---

<sup>13</sup> Uría Menéndez. *Guía sobre la Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima*, pp. 49 a 52.

Recuperado de: [www.uria.com](http://www.uria.com)

<sup>14</sup> Rúa Costa, C (2006). Los servicios portuarios. Universitat Politècnica de Catalunya.



comerciales, adaptándolos a las exigencias del tráfico comercial y con la finalidad de mejorar la calidad de los procedimientos que redunden en una mejora del conjunto de agentes de la comunidad portuaria, prestadores de servicios comerciales y usuarios de estos.<sup>15</sup>

Ergo, con todo lo indicado en la presente sección, queda manifestado como, para conocer pormenorizadamente los servicios comerciales que se pueden llevar a cabo en las terminales de pasajeros de los puertos españoles, resulta necesario remitirse a los pliegos de condiciones particulares que las autoridades portuarias desarrollan. Por ello, y en tal sentido, destacaré a continuación, a través de dichos pliegos, varios de los servicios comerciales que se prestan en los puertos españoles.

De este modo, en el Puerto de Barcelona se regula por vía de Pliego de Condiciones el servicio comercial de aprovisionamiento de cruceros, que comprende la propia carga de provisiones en este tipo de barcos e implica la recogida de las provisiones en el camión que las transporta hasta la zona de acceso restringida del buque y su posterior depósito en el interior del mismo, además de la retirada de los residuos que se generan.

Como bien se ha visto, el título que habilita la prestación del servicio es la correspondiente autorización que otorga, en este caso, la Autoridad Portuaria de Barcelona, teniendo carácter específico. En este sentido, se establece un plazo máximo para la prestación del servicio de 10 años, pudiéndose fijar en menos en la propia autorización.

Para la realización de dicho servicio, se requieren ciertos medios humanos y materiales que se exigen mediante el pliego particular de condiciones. Por lo que respecta a los medios humanos, durante la operativa es necesario que, como mínimo, se disponga de un responsable de operativa y un conductor por cada medio mecánico. Este personal irá a cargo del prestador del servicio.

En cuanto a los medios materiales, el pliego estipula que el prestador del servicio es el responsable de la adecuada utilización de dichos medios, debiendo mantenerlos en perfectas condiciones. Asimismo, impone también un mínimo, de materiales en este caso, para la operativa de aprovisionamientos de los buques; un *fork-lift* o carretilla elevadora de 6 toneladas o similar y un transpaleta eléctrico, los cuales deberán disponer de la

---

<sup>15</sup> Autoridad Portuaria de las Palmas. *Resolución del Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria de las Palmas sobre Modificación de las Condiciones Generales para la Prestación de Servicios Comerciales en los Puertos Gestionados por la Autoridad Portuaria de las Palmas, aprobadas por resolución del Consejo de Administración de 29 de julio de 2013*. Recuperado de: [www.palmasport.es](http://www.palmasport.es)

correspondiente matrícula y permiso de circulación siempre que deban transitar por viario público.<sup>16</sup>

Otro ejemplo de actividad de prestación de naturaleza comercial que pueden operar en las terminales de pasajeros, a tenor de lo establecido en el TRLPEMM, encontramos el servicio de suministro de agua potable a buques, que, como se ha venido diciendo, se debe ajustar a las condiciones particulares que determine cada Autoridad Portuaria.

La Autoridad Portuaria del Puerto de Valencia define, mediante la condición 5ª del Pliego de condiciones particulares, de qué trata dicho servicio. Según este, comprende tanto el suministro de agua potable a los buques atracados en los muelles del puerto como aquellos atracados o fondeados en las aguas radicadas en la zona de gestión de la Autoridad Portuaria. En estos casos, la diferencia reside en el método de avituallamiento, puesto que en los buques atracados en el muelle se utilizará una tubería fija de suministro, un camión cisterna u otro elemento de transporte terrestre, y en los buques atracados o fondeados en el agua se llevará a cabo el servicio mediante aljibe u otro artefacto flotante.<sup>17</sup>

El servicio abarca varias actividades; el transporte del agua mediante vehículo o artefacto flotante hasta el buque, todas las operaciones requeridas para la conexión y desconexión de la tubería, con los medios y personal adecuado, y finalmente, el suministro del agua potable al buque, desde la tubería o el medio de transporte terrestre o marítimo empleado. Para ello, la Autoridad Portuaria, si fuese necesario, puede facilitar la utilización de las tomas de agua potable que gestiona y están instaladas en los recintos portuarios.

Del mismo modo que en el pliego de condiciones del servicio de aprovisionamiento de cruceros que se ha visto anteriormente, en este se establecen las condiciones de prestación del servicio, lo que incluyen los medios humanos y materiales necesarios para atender la demanda que el prestador reciba, evitando así incurrir en demoras que perjudiquen a los buques afectados. En este sentido, el pliego exige que el personal interviniente se encuentre debidamente formado y, que al frente de este, se designe un técnico especializado que controle el buen funcionamiento del servicio y ejerza de contacto entre la Autoridad Portuaria y el prestador.

---

<sup>16</sup> Autoridad Portuaria de Barcelona. *Pliego de Condiciones del Servicio Comercial de Aprovisionamiento de Cruceros en el Puerto de Barcelona*, 2017. Recuperado de: [www.contentv5.portdebarcelona.cat](http://www.contentv5.portdebarcelona.cat)

<sup>17</sup> Autoridad Portuaria de Valencia. *Pliego de Condiciones Particulares para la Prestación del Servicio Comercial de Suministro de Agua Potable a Buques del Puerto de Valencia*, 2013. Recuperado de: [www.valenciaport.com](http://www.valenciaport.com)

Para la prestación del servicio, los medios materiales deben mantenerse en perfecto estado y ser acordes a la normativa en vigor. Además, a este respecto, se le pide al prestador del servicio disponer de una dotación de medios de comunicación para seguir y controlar las operaciones. A tal efecto, los medios mínimos establecidos son un teléfono móvil cada vez que se preste el servicio y que los aljibes u otros artefactos flotantes se encuentren equipados de emisoras de VHF banda marina.

Siguiendo con el conjunto de ejemplos de servicios comerciales que se prestan en las terminales de pasajeros, contamos también con el servicio comercial de suministro de combustible y aceites o *bunkering*. Esta actividad consiste en el trasvase de los productos mencionados desde superficie terrestre, mediante instalación fija o un camión cisterna, hasta los buques, lo que incluye las embarcaciones deportivas o de recreo destinadas al pasaje que operen en las terminales de pasajeros.<sup>18</sup>

El servicio se puede solicitar en atraque o en fondeo, siempre que las condiciones meteorológicas así lo permitan. En el Port de Tarragona la empresa encargada, desde el año 2020, de ofrecer este servicio de suministro de combustible y aceite es Península Petroleum. Esta práctica es muy habitual en los puertos, la cual se lleva a cabo por vía de barcos o tanques que traspasan el combustible a otro barco.<sup>19</sup>

El suministro desde tanques se puede realizar desde instalaciones fijas existentes en la zona portuaria y previamente autorizadas, o desde camiones cisterna. En el caso de prestar el servicio desde camión cisterna, cada operación requiere una solicitud previa y autorización de la Autoridad Portuaria, debiendo cumplir con una serie de condiciones para reducir el riesgo de accidente y contaminación por vertido.

El servicio comercial de suministro de combustible y aceite se caracteriza por un minucioso control de la operativa, debido a la peligrosidad derivada de la utilización de dichos fluidos que puede ocasionar su derrame, tanto sobre el agua como en zona terrestre. De producirse, se deberá activar inmediatamente el Plan de Emergencia por parte de cada autoridad portuaria. A fin de evitar esto, se prohíben ciertas conductas, como puede ser suministrar el combustible a buques que estén realizando reparaciones que

---

<sup>18</sup> Autoridad Portuaria de Avilés. *Pliego de condiciones particulares reguladoras del servicio comercial de suministro de combustible y aceites en el Puerto de Avilés*, enero de 2014. Recuperado de: [www.puertoaviles.es](http://www.puertoaviles.es)

<sup>19</sup> Port Tarragona (2020). *El Port de Tarragona estrena servicio de bunkering en zona de fondeo*. Recuperado de: [www.porttarragona.cat](http://www.porttarragona.cat)

supongan trabajos en caliente y pueda afectar a la zona de suministros, operaciones de aprovisionamiento del buque que puedan dificultar el suministro del carburante y fumar o acercar fuentes de ignición cerca de la zona de suministro.

Aparte de los servicios comerciales de aprovisionamiento o suministro que se han expuesto, existe otro tipo de servicio comercial muy extendido que se focaliza en la figura del consignatario o *Port Agent*. Este agente consignatario de buques es la persona física o jurídica que actúa en nombre y representación del naviero o propietario del buque. Es un representante legal y un punto de contacto de cara al puerto, la Autoridad Portuaria y, en extensión, a demás autoridades involucradas en la actividad portuaria.<sup>20</sup>

Según el Pliego de Condiciones Particulares del Servicio Comercial de Consignación de Buques en el Puerto de Tarragona, el consignatario desarrolla varias funciones cuando estas no sean desarrolladas directamente por el propietario del buque o su capitán. Estas funciones son: las gestiones de todo tipo sobre la entrada, permanencia y salida del buque, la preparación y entrega de la documentación necesaria, la defensa de los intereses del naviero al que representan, el encargo de provisiones y reparaciones del buque, o cualquier otro acto que el naviero o el capitán del barco le encomiende.<sup>21</sup>

Las tareas del consignatario empiezan previamente a la llegada del buque al puerto, puesto que es el encargado de la reserva del puesto de atraque para el día de llegada estipulado en aquellos puertos más pequeños donde las navieras no disponen de terminal propia. También, deben coordinar con el barco todas sus necesidades, que dependerán de la magnitud de este, la cantidad de pasajeros que alberga y los medios de transporte para transportarlos de la terminal al buque y viceversa. Asimismo, se encarga de supervisar el suministro de todos los servicios básicos al pasaje.

En lo que concierne a las tasas portuarias, el consignatario responde del pago de las liquidaciones que exige la Autoridad Portuaria. En virtud del art. 259.2 del TRLPEMM y los pliegos de condiciones particulares correspondientes, el consignatario se encuentra obligado de forma directa al pago de las liquidaciones que se fijen por razón de las tasas u otros conceptos derivados de la estancia del buque en el puerto.

---

<sup>20</sup> De Jonghe, Christophe. *La invisible pero imprescindible laboral del Consignatario del barco de crucero*. Recuperado de [www.bigburu.com](http://www.bigburu.com)

<sup>21</sup> Autoridad Portuaria de Tarragona. *Pliego de condiciones particulares del servicio comercial de consignación de buques en el Puerto de Tarragona*, abril de 2017. Recuperado de: [www.porttarragona.cat](http://www.porttarragona.cat)

A raíz de ser una figura que ostenta la representación de la naviera, el consignatario responde tanto en materia civil por los daños y perjuicios que pueda causar él o el personal a su servicio como en materia de seguridad, debiendo colaborar en todo momento con la Autoridad Portuaria y los demás organismos con competencia en materia de seguridad y prevención de riesgos laborales. Por ello, se les exige disponer de una cobertura adecuada de acuerdo con su responsabilidad civil profesional, la cual como mínimo debe ser de 500.000 euros.

Como se ha antedicho, existen numerosos ejemplos de servicios comerciales como consecuencia de lo establecido por el TRLPEMM, al no recoger una lista cerrada y condicionándolo a las necesidades del recinto portuario y de las actividades que se realizan en las terminales de pasajeros. Al margen de los servicios explicados, podemos encontrar también otros muchos como los talleres de reparación naval, los servicios de desratización y desinsectación, lanchas para el transporte de tripulantes, etc.

### **2.3 Los servicios portuarios al pasaje**

Los servicios portuarios al pasaje son todos aquellos servicios complementarios y básicos destinados a garantizar el buen funcionamiento del pasaje, lo que incluye el servicio de embarque y desembarque de pasajeros, el servicio de carga y descarga de equipajes y el servicio de carga y descarga de vehículos en régimen de pasaje.

Estos servicios básicos tienen la consideración de servicios públicos y se desarrollan a través de los pliegos reguladores con tal de garantizar que se prestan cumpliendo con los estándares seguridad, regularidad, continuidad, calidad y precio pertinentes, todo con ello con el mayor respeto al medio ambiente posible.<sup>22</sup>

Aunque, comúnmente, estos servicios se prestan por empresas privadas a partir de licencias o autorizaciones, las Autoridades Portuarias pueden llegar a prestar dichos servicios con tal de atender las posibles deficiencias de la iniciativa privada, dado que son imprescindibles para la realización de las operaciones de tráfico portuario.

#### **2.3.1 El servicio de embarque y desembarque de pasajeros**

El primero de los servicios mencionados, el servicio de embarque y desembarque de pasajeros consiste en la organización, control y manejos de los medios que hacen posible

---

<sup>22</sup> Rúa Costa, C, op.cit.

el acceso de los pasajeros, desde la estación marítima o muelle hasta los buques de pasajeros, y viceversa.

Mediante Resolución de Puertos del Estado, de 11 de octubre de 2006, se aprobó el Pliego regulador de este servicio. En este, se establece las condiciones generales de acceso a la prestación del servicio y el estatuto jurídico de los derechos y deberes que supone la obtención de las licencias.<sup>23</sup>

La Autoridad Portuaria habilita a las empresas privadas por medio de licencias con carácter específico para la prestación de este servicio en concreto. Dependiendo del puerto en cuestión, es posible limitar el número de prestadores, lo que quedará fijado en las prescripciones particulares de cada Autoridad Portuaria. En estos casos, la limitación supondrá un plazo de vigencia más breve, el cual, generalmente, difiere según si existe inversión significativa o no por parte de la empresa prestadora.

La prestación del servicio otorga al titular de la licencia el derecho de percibir las tarifas correspondientes de los usuarios por el servicio prestado, actualizándose y reversionándose de acuerdo las prescripciones particulares. Así mismo, obtiene el derecho a recibir contraprestación económica por cooperar en la prestación de servicios de seguridad y compensaciones económicas derivadas de sus obligaciones.

Las empresas encargadas de realizar este servicio se encuentran sometidas a cumplir con lo establecido por la legislación en materia de licencias, con el pliego específico del servicio, por las prescripciones particulares que aprueban las autoridades portuarias y desempeñar su labor según las cláusulas de la licencia que se le otorgue. Además, deberán abonar a la Autoridad Portuaria correspondiente las tasas y tarifas que se devenguen por el uso de la licencia y, asimismo, contribuir en la financiación del servicio público.

Las operaciones comprendidas en el servicio son varias y se destinan a los buques de pasajeros, tanto de línea regular como de cruceros, los cuales deben ser previamente autorizados para atracar, desatracar o fondear en las terminales de pasajeros. Primeramente, antes del acceso al buque, se debe gestionar la recepción de pasajeros, lo

---

<sup>23</sup> España. Resolución de 11 de octubre de 2006, de Puertos del Estado, por la que se dispone la publicación del acuerdo de su Consejo Rector, relativo a la aprobación del Pliego regulador del servicio portuario básico de embarque y desembarque de pasajeros. Boletín Oficial del Estado, 31 de octubre de 2006, pp. 37869 a 37873.

que conlleva el control del billete y de los equipajes de mano, todo bajo dirección y supervisión de la autoridad policial.

Una vez terminada la fase de recepción de pasajeros, la empresa operadora se encargará de la organización del acceso al buque, pudiendo implicar la dirección del transporte entre el buque y la terminal por medio de vehículos, en los casos que la situación del muelle de atraque lo exigiera. La organización del desembarque se efectúa con las mismas premisas, pero en sentido contrario, gestionando la salida del buque de los pasajeros y la movilización a la terminal.<sup>24</sup>

### **2.3.2 El servicio de carga y descarga de equipaje**

El servicio de carga y descarga de equipaje de los pasajeros comparte pliego regulador con el servicio de carga y descarga de vehículos en régimen de pasaje. Este pliego tiene como objeto, de forma idéntica que en el servicio de embarque y desembarque descrito en el apartado anterior, las condiciones de acceso y los derechos y deberes de las empresas prestadoras del servicio.

En líneas generales, el servicio de carga y descarga de equipaje, según disposición 129 del TRLPEMM, comprende la organización, control y manejo de los medios necesarios para la recepción de equipajes en tierra, su identificación y transporte dentro del buque y su colocación en el lugar pertinente que se establezca, así como la recogida de los mismos del buque, el traslado a tierra y, finalmente, la entrega al pasajero.

Con tal de determinar más en profundidad las actuaciones que engloban este servicio, es necesario remitirse a las prescripciones particulares del servicio que fijan las autoridades portuarias, las cuales desarrollan el otorgamiento de licencias y el método de prestación del servicio en cada puerto.

El embarque del pasaje comprende las siguientes actuaciones; la recepción y etiquetado de equipajes, la información y atención a los pasajeros con relación a su equipaje, la revisión del equipaje con los medios de seguridad idóneos y comunicación de incidencias en torno a esto, y la puesta a disposición y gestión de los instrumentos necesarios para la clasificación, transporte y entrega en el lugar establecido.

---

<sup>24</sup> Autoridad Portuaria de Valencia. *Licencia para la prestación del servicio portuario de embarque y desembarque de pasajeros, tanto de buques de línea regular como de crucero, en los Puertos de Valencia, Sagunto y Gandía*, 2012. Recuperado de: [www.observatorio.puertos.es](http://www.observatorio.puertos.es)

Por otra parte, el desembarque de los equipajes incluye las sucesivas operaciones; la recogida del equipaje en el lugar establecido, el transporte y entrega a los pasajeros en la zona designada, la información y atención a los pasajeros respecto a la recogida del equipaje, y la preparación y ordenación de equipajes para los controles aduaneros y de seguridad.<sup>25</sup>

### **2.3.3 El servicio de carga y descarga de vehículos**

Entre los buques destinados al pasaje, existen algunos, como puede ser un transbordador Ferry, que enlazan dos puntos llevando pasajeros y disponen de instalaciones para la carga y descarga de vehículos. Estos buques suelen formar parte del transporte público en algunas ciudades de la costa, con bahía, grandes lagos o ríos, permitiendo así el tránsito entre dos puntos separados por el agua.<sup>26</sup>

A fin de proporcionar los medios para el transporte de los vehículos, las autoridades portuarias otorgan licencias a empresas privadas para encargarse de la carga y descarga de los vehículos en régimen de pasaje, que debe distinguirse del transporte de vehículos como mercancía.

Del mismo modo que los demás servicios portuarios descritos, el artículo 129 TRLPEMM también precisa la definición y el alcance de dicho servicio. Su redactado expresa que el servicio de carga y descarga de vehículos se encuentra destinado a organizar, controlar y manejar los medios necesarios para hacer posible la transferencia los vehículos, en ambos sentidos, entre el muelle o zona de aparcamiento y el buque.

Naturalmente, las instalaciones portuarias deben gozar de amplias zonas para el desarrollo de este servicio, desde áreas de estacionamiento hasta instalaciones para el proceso de embarque y desembarque de los vehículos. Asimismo, los buques requieren de instalaciones mixtas, unas para los pasajeros peatonales y otras para los vehículos. Las primeras constan de la estación marítima, como centro operativo, y las pasarelas de embarque y desembarque. Las segundas requieren un área de estacionamiento y una serie de instalaciones para el desplazamiento de los vehículos y atención a los pasajeros que utilizan este medio.

---

<sup>25</sup> Autoridad Portuaria de Málaga. Prescripciones particulares del servicio portuario al pasaje en régimen de crucero en el Puerto de Málaga, 2018. Recuperado de: [www.puertomalaga.com](http://www.puertomalaga.com)

<sup>26</sup> Puertos del Estado. Tráfico de pasajeros (nivel 2). Recuperado de: [www.pasaiaport.eus](http://www.pasaiaport.eus).



## 2.4 Otros servicios portuarios

Al margen de los servicios portuarios básicos al pasaje que se han desarrollado en el apartado anterior, existen otros servicios de carácter general que las autoridades portuarias competentes prestan en las áreas comunes del puerto, por lo que también inciden en las terminales de pasajeros. De estos servicios se benefician los usuarios sin necesidad de solicitud, pudiendo ser prestados directamente o a través de terceros.

Según el TRLPEMM, estos servicios son aquellos necesarios para el cumplimiento de las funciones de las Autoridades Portuarias, debiéndolos gestionar y controlar para lograr que se desarrollen en condiciones óptimas de eficacia, economía, productividad y seguridad, siempre teniendo en cuenta la intervención de otros organismos.<sup>27</sup>

El artículo 106 TRLPEMM reproduce una lista de los servicios que se consideran generales para el funcionamiento habitual del puerto; el servicio de ordenación, coordinación y control del tráfico portuario, ya sea marítimo o terrestre, el servicio de coordinación y control de las operaciones asociadas a los servicios portuarios, comerciales y otras actividades, los servicios de señalización, balizamiento y otras ayudas a la navegación que sirvan de aproximación y acceso del buque al puerto, así como su balizamiento anterior, el servicio de policía en las zonas comunes, el servicio de alumbrado de las zonas comunes, el servicio de limpieza habitual de las zonas comunes de tierra y de agua, y finalmente, los servicios de prevención y control de emergencias.

Los servicios portuarios generales, a priori, quedan reservados a la gestión directa por parte de la Autoridad Portuaria, debido a que presuponen el ejercicio de algún tipo de autoridad y los cuales son, en líneas generales, indivisibles, hecho que provoca que no sea conveniente que sean empresas privadas las encargadas de prestarlos. No obstante, las posibles deficiencias de las mismas autoridades portuarias y la necesidad de asistencia privada externa, provoca que su gestión se pueda encomendar a terceros, en la medida en que no se ponga en riesgo la seguridad o no implique ejercicio de autoridad alguno.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> España. Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. Boletín Oficial del Estado, 20 de octubre de 2011, núm. 253, arts. 25 y 106.

<sup>28</sup> Martín Osante, J.M (2007). Los servicios generales: aspectos generales. Zaianak Cuadernos de Antropología-Etnografía, núm. 29, pp. 201.

### **3. La seguridad en las terminales de pasajeros**

La seguridad portuaria en las terminales de pasajeros, desde el embarque, la estancia a bordo, hasta el desembarque, es una de las máximas preocupaciones de las empresas navieras, dado que son unos de los principales nodos de viajeros en todo el mundo y uno de los grandes sectores comerciales, es imprescindible elevar y garantizar su protección.

A raíz de los actos terroristas acontecidos en el 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y el aumento del tráfico comercial internacional, la Organización Marítima Internacional (en adelante, OMI) empezó a trabajar en medidas orientadas a incrementar la protección del transporte marítimo, lo que incluye el servicio de pasaje y las terminales de pasajeros.<sup>29</sup>

Entre las medidas adoptadas por la OMI de promoción de mecanismos de cooperación y de protección de la actividad naviera dentro del comercio internacional se encuentra el *Internacional Ship and Port Facility Security Code* (Código ISPS), que entraría en vigor en julio de 2004.

Asimismo, en el ámbito nacional, los puertos españoles han desarrollado Planes de Autoprotección (PAU), que recogen las actuaciones necesarias en caso de urgencias que afectan a las zonas de servicio portuario, estableciéndose como una herramienta de la misma autoridad portuaria para garantizar el uso de sus infraestructuras y de los servicios que se prestan en ellas.

Dentro de este apartado de seguridad, hay que destacar también la protección en el ámbito laboral de los profesionales que trabajan en las instalaciones portuarias. La labor de la prevención de riesgos laborales en las terminales portuarias es un medio fundamental en un sector en el que los peligros pueden ser más destacables que en otros.

#### **3.1 El código ISPS**

El código internacional para la protección de los buques y de las instalaciones portuarias, también conocido como Código PBIP, en español, y ISPS, en inglés, se adoptó en el marco de la Conferencia de los gobiernos contratantes del Convenio Internacional para la

---

<sup>29</sup> Romero Faz, D (2016). Evaluación y organización de la seguridad en terminales portuarias. Revista transporte y territorio, núm. 14, pp. 27-38.

Seguridad de la Vida Humana en el Mar de 1974, que remonta sus inicios en el 1914, en respuesta a la famosa catástrofe del Titanic.

La Conferencia mencionada examinó la posibilidad de aprobar un código internacional, a partir del Comité de Seguridad Marítima de la Organización Marítima Internacional, con el fin de acelerar el desarrollo y la adopción de unas medidas de protección marítima aplicables a nivel internacional.

Con esto, se adoptó el 12 de diciembre de 2002, con entrada en vigor el 1 de julio de 2004, el Código ISPS. Los objetivos se concretan en su disposición primera, apartado segundo, destacando la búsqueda de la cooperación internacional entre los Gobiernos Contratantes y las diferentes administraciones para detectar amenazas y adoptar las medidas pertinentes para proteger los buques y las instalaciones portuarias que se sirven para el comercio internacional.<sup>30</sup>

En este contexto, el Código ISPS se desarrolló automáticamente en el ámbito europeo mediante el Reglamento 725/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la mejora de la protección de los buques y las instalaciones portuarias, aplicándose así de forma prescriptiva en los Estados Miembros.

El Código se divide en dos secciones; la parte A, que recoge las disposiciones obligatorias a implantar por parte de los Estados Contratantes, las cuales tienen un carácter más general, y la parte B, que facilita orientaciones relativas y concretas sobre cómo cumplir con las obligaciones especificadas en la parte anterior.

Por lo que respecta a la aplicación del Código ISPS en el pasaje, las medidas y procedimientos de seguridad establecidos en este deben ser los adecuados para contrarrestar las amenazas que se puedan originar en las instalaciones portuarias relacionadas con el pasaje y en el mismo buque.

El Código se caracteriza principalmente por implementar un sistema de tres niveles de seguridad en base a una evaluación del riesgo. Todo esto requiere la designación de profesionales que ejecuten dichas medidas y examinen el riesgo correspondiente con tal de adoptar un nivel de seguridad u otro. Dichos niveles se aplican en varios marcos

---

<sup>30</sup> España. Código Internacional para la protección de los buques y de las instalaciones portuarias (Código PBIP), adoptadas el 12 de diciembre de 2002, mediante Resolución 2 de la Conferencia de Gobiernos contratantes del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, 1974. Boletín Oficial del Estado, de 21 de agosto de 2004, núm. 202, pp. 29520 a 29566.

temporales y espaciales; en el acceso al buque, en las zonas restringidas, los equipajes no acompañados y, finalmente, en la protección del buque y sus alrededores.

Las definiciones establecidas en el mismo Código facilitan una descripción sobre los distintos niveles de seguridad mencionados. El nivel de protección 1 se establece como aquel en el cual deberán mantenerse unas medidas mínimas y adecuadas de protección, de modo que se entiende como el nivel de seguridad predeterminado.

En cuanto al nivel 2 de seguridad, este es el nivel en el cual deberán mantenerse unas medidas de protección adicionales a las del primer nivel, por un periodo de tiempo en concreto. El incremento de nivel viene dado como resultado de una evaluación en el aumento del riesgo por un suceso que afecta a la protección marítima.

Por último, en referencia al nivel 3, se aplicaría en casos de un aumento del riesgo cuando este sea probable o inminente y afecte igualmente a la protección marítima, aunque no se pueda determinar el objetivo de la amenaza en concreto. En este nivel las medidas de protección incrementan por un plazo limitado.

### **3.2. Los Planes de Autoprotección**

Mediante El Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (TRLPEMM) y la normativa de Protección Civil se ha obligado a los Puertos de Interés General a disponer de Planes de Autoprotección, los cuales son de aplicación dentro de la delimitación del espacio y uso portuario que le corresponda.

Puesto que, según el artículo 132.1 del Estatuto de autonomía de Catalunya, corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de protección civil, lo que incluye la adopción de las medidas de autoprotección, se han ido aprobando Leyes autonómicas relativas a este ámbito. En Catalunya la regulación sobre protección civil la podemos encontrar en la Ley 4/1997, desarrollada por el Decreto 30/2015, que acuerda las actividades y centros obligados a adoptar las medidas de autoprotección, fijando también su contenido mínimo.

Los planes de autoprotección, en la línea de lo que establece el artículo 19 de la Ley de protección civil de Catalunya, son los documentos que prevén las emergencias que pueden originarse a raíz de la propia actividad de determinados centros, empresas e instalaciones, y las medidas de respuesta ante las situaciones de riesgo, catástrofes y calamidades.

En el Anexo I del Decreto mencionado anteriormente, de desarrollo de la Ley de protección civil, se detallan las actividades y centros obligados a instaurar el Plan de Autoprotección. Entre estos se encuentran los puertos de interés general, y los puertos comerciales, industriales, pesqueros y deportivos que no sean de interés general.

Mediante la normativa expuesta se requiere a los responsables de las instalaciones portuarias a aprobar, modificar, actualizar o revisar el correspondiente plan de autoprotección. En Catalunya, todos los planes elaborados por las autoridades competentes deben ser aprobados y homologados por la Comisión de Protección Civil, previo informe favorable del Ayuntamiento correspondiente. Asimismo, se encuentra sujeto a revisión cada cuatro años mediante el mismo procedimiento.

Los planes de autoprotección de los puertos españoles se apoyan básicamente en la estructura de la Autoridad Portuaria. Un claro ejemplo es el Port de Barcelona, en el cual, concretamente, comparten las responsabilidades de aplicación y gestión de los planes el Director General de la Autoridad Portuaria y el Capitán Marítimo. Además, con tal de asegurar el buen funcionamiento de las medidas de seguridad, se formó un Gabinete de Crisis integrado por responsables de la Autoridad Portuaria, representantes de los concesionarios y representantes de las administraciones locales, autonómicas y estatal.<sup>31</sup>

El Plan de Autoprotección diseñado para el Port de Barcelona funciona en base a varios niveles de seguridad, dependiendo de la gravedad de la situación y de su alcance. Cuando se recibe un aviso de emergencia, el Plan se activa por defecto a nivel 0 de Alerta, pero rápidamente el Centro de Control de la autoridad portuaria, junto con los jefes de emergencia terrestre y marítima, deben aplicar el nivel de seguridad más conveniente a la gravedad de los acontecimientos.

A destacar también que el Plan de Autoprotección prevé la comunicación inmediata, de forma obligatoria, con el Centro de Atención y Gestión de Llamadas de Urgencia 112 de Catalunya, con los Bomberos de Barcelona y el Centro de Control de la Autoridad Portuaria. En el caso de producirse una emergencia externa, es el mismo centro de control, el apoyo del Centro de Salvamento Marítimo y la Torre de Control Portuario, quienes advierten a las concesiones y embarcaciones.

---

<sup>31</sup> Port de Barcelona. Plan autoprotección. Recuperado de: [www.portdebarcelona.cat](http://www.portdebarcelona.cat)

Recientemente, Puertos del Estado y el organismo de la Marina Mercante, han firmado un Convenio por el que se establecen criterios, integrados ahora en los Planes de Autoprotección, de colaboración y coordinación entre las autoridades marítimas y portuarias, con el fin de gestionar las emergencias de forma más rápida y eficaz.<sup>32</sup>

La necesidad de garantizar una adecuada coordinación es derivada de la diversidad de entidades que intervienen en el proceso de activación de los planes de autoprotección y de la gran cantidad de escenarios en los que el control de la emergencia requiere una actuación óptimamente coordinada de las Administraciones Marítimas y Portuarias. En particular, el Convenio persigue coordinar las actuaciones cuando la emergencia se produce o puede producirse en algún buque, puesto que existe una concurrencia de competencias de la Autoridad Portuaria y de la Capitanía Marítima.

### **3.3. La prevención de riesgos laborales**

La normativa en materia de prevención de riesgos laborales dirigida al sector portuario es una normativa laboral genérica aplicable a cualquier actividad empresarial. Este marco normativo básico queda recogido mediante la Ley de prevención de riesgos laborales 31/1995, que se complementa con legislación específica como es la regulación de las relaciones en el sector de la estiba portuaria.<sup>33</sup>

Corresponde a la Autoridad Portuaria y a los titulares de concesiones y autorizaciones el cumplimiento de las obligaciones de coordinación e implantación de las medidas de prevención de riesgos laborales en calidad de titulares del centro de trabajo. Por ende, la responsabilidad de la Autoridad Portuaria en esta materia es independiente al cometido de los concesionarios y autorizados, por lo que no responde de las obligaciones que corresponden al prestador del servicio frente a sus trabajadores.

En los puertos concurre lo recogido en el artículo 24 de la Ley de prevención de riesgos laborales; que en un mismo centro de trabajo se desarrollan actividades trabajadoras de

---

<sup>32</sup> Puertos del Estado (2020). *Puertos del Estado y Marina Mercante firman un convenio para gestionar las emergencias en aguas portuarias*. Recuperado de: [www.puertos.es](http://www.puertos.es)

<sup>33</sup> España. Resolución de 17 de enero de 2014, de la Dirección General de Empleo, por la que se registra y publica el IV acuerdo para la regulación de las relaciones laborales en el sector de la estiba portuaria. Boletín Oficial del Estado, de 30 de enero de 2014, núm. 26, pp. 6257 a 6296.

España. Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales. Boletín Oficial del Estado, de 13 de diciembre de 2003, núm. 298, págs. 44408 a 44415.

dos o más empresas, por lo que éstas deben cooperar a la hora de aplicar la normativa de prevención. Por ello, existe un deber de cooperación entre las diferentes empresas, en el cual la autoridad portuaria juega un papel fundamental en el cumplimiento de lo contenido en el Real Decreto 171/2004, por el que se desarrolla el mencionado artículo 24.

En España, cada Autoridad Portuaria elabora normas internas y recomendaciones básicas en materia preventiva, que comparten y comunican a sus propios trabajadores, a terceras empresas contratadas o subcontratadas y, en general, a todas aquellas que utilizan u ofrecen sus servicios en las instalaciones portuarias. Cumpliendo lo establecido en la Ley 31/1995, y en la Ley 54/2003 de reforma del marco normativo de la Prevención de Riesgos Laborales, las autoridades portuarias han elaborado un mecanismo de gestión de la seguridad laboral mediante los llamados planes de prevención.<sup>34</sup>

En este aspecto, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha elaborado de forma exhaustiva un repertorio de recomendaciones prácticas sobre seguridad y salud en los puertos. Y aunque este repertorio no es un instrumento vinculante y no sustituye las disposiciones legales nacionales, supone una herramienta orientadora generalmente instaurada en las actuaciones portuarias en torno a la seguridad laboral.<sup>35</sup>

En lo que concierne al pasaje, las medidas se enfocan a mantener apartados a los pasajeros presentes en las zonas portuarias cercanas al trabajo, debiendo de mantenerles informados en todo momento de cómo actuar mediante avisos e instrucciones verbales o de otro modo. En las operaciones que se lleven a cabo en las terminales de pasajeros es imprescindible limitar el acceso a los pasajeros a las zonas de trabajo, con el fin de evitar riesgos tanto al personal como a los pasajeros. Para ello, es necesario señalar convenientemente dichas zonas y vigilar las vías de acceso, controlando que los pasajeros no se desvíen y entren en zonas no autorizadas.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup>Autoridad Portuaria de Santander. *Plan de prevención de riesgos laborales*. Recuperado de: [www.puertosantander.es](http://www.puertosantander.es)

<sup>35</sup> Oficina Internacional del Trabajo (2016). *Seguridad y salud en los puertos*. Recuperado de: [www.ilo.org](http://www.ilo.org).

<sup>36</sup> López Tejedor, A. (2011). Seguridad laboral en las operaciones en una terminal portuaria. Universitat Politècnica de Catalunya, pp. 72.

#### **4. Especial mención al impacto del Covid-19 en los cruceros. Medidas a adoptar para reestablecer el tráfico marítimo de cruceros**

Muchos medios de transporte de la industria turística se han visto afectados por la pandemia del coronavirus, pero especialmente el tráfico de cruceros se ha visto ampliamente perjudicado debido a los cierres de frontera y a las restricciones. El hecho que estos buques fuesen los lugares ideales para que el virus se propagará, obligó a las administraciones a cerrar los accesos a las embarcaciones y a la mayoría de las principales líneas de cruceros a cancelar sus viajes.

Cabe decir que en España el sector de los cruceros ha tenido históricamente un gran impacto en la economía y, antes de la pandemia, los datos eran enormemente satisfactorios. En el año 2019, los cruceros internacionales proporcionaron al PIB del país alrededor de 2.800 millones de euros, generando casi 50.000 empleos y 1.500 millones de euros en salarios.<sup>37</sup>

Desgraciadamente, la evidencia científica ha confirmado que los cruceros representan un riesgo mayor de transmisión del COVID-19 resultante de la densidad poblacional que se genera en estas embarcaciones, en las cuales conviven en espacios cerrados o parcialmente cerrados un gran número de turistas, que al desembarcar pueden ocasionar la propagación del virus en los países que visitan o en su país de origen al regresar. Durante el año 2020 las cifras fueron preocupantes, entre el 1 de marzo y el 10 de julio, se descubrieron 3.000 casos de COVID-19 o indicios y 34 muertes en 123 barcos.<sup>38</sup>

En España, el 23 de junio de 2020, como consecuencia de la crisis sanitaria, y por vía de Resolución de la Dirección General de la Marina Mercante, se optó por denegar la entrada de buques de pasaje de tipo cruceros de cualquier origen con destino a puertos españoles. Sin embargo, y a raíz de la evolución favorable en la contención de la pandemia, sobre todo a nivel europeo, puesto que es de donde proceden la mayoría de los cruceros con escala a puertos españoles, se ha empezado a preparar la reanudación de la actividad.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> El independiente (2021). *La industria de los cruceros perdió en España 2.400 millones y 20.000 empleos*. Recuperado de: [www.elindependiente.com](http://www.elindependiente.com)

<sup>38</sup> Glusac, E (2021). *¿Cuándo volveremos a viajar en crucero? ¿Y será seguro?*. AARP. Recuperado de: [www.aarp.org](http://www.aarp.org)

<sup>39</sup> España. Resolución de 23 de junio de 2020, de la Dirección General de la Marina Mercante, por el que se establecen medidas restrictivas a los buques de pasaje tipo crucero, para afrontar la crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19. Boletín Oficial del Estado, de 27 de junio de 2020, núm. 178.



Con tal de reactivar el tráfico marítimo de cruceros este año 2021, puesto que dicho sector tiene un importante impacto económico en el territorio español, se han elaborado desde distintos organismos públicos, tanto nacional como internacionalmente, medidas sanitarias y de prevención en los buques de pasaje en un nuevo marco de levantamiento de las restricciones, que persiguen la seguridad de los pasajeros y de la población residente en las localidades que reciben turistas en sus puertos.

Entre las medidas más importantes encontramos la Resolución de la Dirección General de la Marina Mercante (en adelante, DGMM), de 27 de mayo de 2021, por la que se deja sin efectos la resolución mencionada anteriormente que prohibió la entrada de cruceros internacionales en los puertos españoles. El Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (en adelante, MITMA), ha levantado la prohibición mediante dicha resolución, con efectos a partir del 7 de junio. Además, se ha producido una estricta cooperación con el Ministerio de Salud para formalizar un documento sobre “Medidas sanitarias para el restablecimiento de los cruceros internacionales”, que se expondrá a continuación.

Este informe se basa en gran medida en las indicaciones recogidas por otro documento emitido el pasado mes de mayo de 2020 por Puertos del Estado y la DGMM, igualmente supervisado por el Ministerio de Sanidad, denominado “Recomendaciones de prevención a implementar en las estaciones marítimas de pasajeros y a bordo de los buques para la reapertura del tráfico de pasajeros”. A raíz de los rebrotes sufridos en el país y, en general, internacionalmente, que ha obligado a prorrogar el estado de alarma hasta este mes de mayo, dicho documento no obtuvo la repercusión que se pretendía.

Ahora bien, el documento sobre medidas sanitarias obliga a aquellos cruceros que realicen viajes internacionales y tengan como propósito entrar en los puertos españoles que lo permiten, a cumplir con las condiciones que se estipulan en el mismo. Como norma general, se establece lo siguiente; el deber de aplicarse las pautas adecuadas con tal de prevenir el embarque de personas infectadas, disminuir la probabilidad de transmisión en el interior del buque, detectar rápidamente los casos y gestionarlos debidamente hasta el desembarco, lo que conlleva también identificar y poner en cuarentena a los contactos

estrechos con los infectados. Igualmente, deberá limitarse, en la medida de lo posible, el contacto entre personas.<sup>40</sup>

Se obliga a todos los cruceros con entrada en puertos españoles a disponer de un procedimiento propio para la prevención y mitigación de riesgos sanitarios derivados del coronavirus. En estos, es imprescindible que se recoja los pasos a seguir por parte de la naviera en cualquier posible escenario, lo que incluye todos los aspectos relacionados con el transporte, tratamiento y supervisión médica del personal o los pasajeros, el alojamiento, la manutención y la posible repatriación. Estas gestiones correrán a cargo siempre por la naviera, pudiendo hacerlo mediante una compañía de seguro, y deberán notificarse a la Autoridad Portuaria correspondiente.

Con relación a los costes derivados del procedimiento, las navieras están obligadas a suscribir una póliza de seguro que incorpore acuerdos con centros sanitarios u otros establecimientos en tierra, a fin de garantizar una cobertura de asistencia sanitaria adecuada. La póliza debe abarcar el tratamiento de la enfermedad en centros sanitarios o establecimientos adaptados, la cuarentena en instalaciones concertadas para ello, la realización de pruebas que corroboren el contagio, los traslados del buque a los referidos centros y viceversa o desde el buque hasta el aeropuerto y los traslados aéreos, y finalmente, el retorno de los enfermos o los lamentablemente fallecidos.

Las actuaciones previstas en el informe tienen su inicio antes del embarque, habida cuenta que las compañías navieras están obligadas a informar a los pasajeros y a la tripulación sobre las recomendaciones y pautar a seguir durante el viaje, sobre todo con relación a posibles síntomas, haber sido diagnosticado positivo en el virus en los últimos 10 días o resultar ser contacto estrecho de un caso a bordo. No obstante, se insiste en la importancia de mantener informados regularmente a los pasajeros durante el trayecto o monitorizar previamente las medidas adoptadas y la situación epidemiológica en los lugares de visita del crucero.

Una vez a bordo, es necesario que se haya designado un responsable directo de la puesta en práctica del procedimiento a seguir por cada crucero. En el interior del mismo, deberá dotarse de equipos sanitarios para la tripulación y los pasajeros, determinar un espacio para el aislamiento de personas que no requieran atención sanitaria y otro que sirva de

---

<sup>40</sup>[https://www.mitma.gob.es/recursos\\_mfom/paginabasica/recursos/medidas\\_sanitarias\\_para\\_el\\_establecimiento\\_de\\_cruceros\\_internacionales.pdf](https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/paginabasica/recursos/medidas_sanitarias_para_el_establecimiento_de_cruceros_internacionales.pdf)

instalación médica para los casos sospechosos. Así mismo, es importante que las instalaciones del buque se procedan a limpiar y desinfectar constantemente.

En cuanto al aforo de los cruceros, por el momento se ha determinado que este no pueda superar el 70-75% del máximo establecido, teniendo en cuenta pasajeros y tripulantes. Este porcentaje se estimado de acuerdo con mantener una distancia de seguridad dentro del buque y con tal de garantizar que existan las mencionadas zonas de aislamiento. Aun así, se prevé que exista una tripulación mínima de seguridad en casos de brote, sobre todo en puestos clave, para asegurar la operatividad del buque.

Durante el embarque, se insta a las navieras a ejecutar una serie de medidas de control de los pasajeros, como la toma de temperatura y exigir a estos la cumplimentación de un formulario de salud. Todos los pasajeros de 6 o más años deben realizarse una prueba de tipo PCR dentro de las 72 horas previas al embarque o una de antígenos el mismo día. Asimismo, aquellos que se hayan vacunado con las dosis completas deberán aportar el certificado de vacunación. La naviera debe reservarse la responsabilidad de impedir el embarque en los casos que sea necesario.

Ya durante el itinerario y al desembarcar en los puertos españoles, la toma de la temperatura no debe cesar, por lo que diariamente se deberá llevar a cabo entre todos los pasajeros, que se acompañará con una evaluación visual con tal de detectar posibles síntomas. En el caso de que, con la toma de temperatura se supere los 37,5°C, se impedirá al pasajero desembarcar. En el tercer o cuarto día de crucero, se ha acordado que se realicen pruebas PCR o de antígenos a todos los viajeros. Este mismo procedimiento es igual de aplicable en el caso de los tripulantes.

Entre las medidas sanitarias recogidas en el informe del MITMA, en colaboración con el Ministerio de salud, cabe señalar el procedimiento de actuación previsto para hacer frente a la aparición de casos a bordo del buque y, que, primeramente, establece el deber de notificación a los puertos españoles de llegada cuando exista una sospecha o confirmación de casos de coronavirus. Dicha notificación se realiza mediante el envío de una Declaración Marítima de Sanidad y a partir del sistema de Ventanilla Única de los puertos, un sistema concebido de acuerdo con lo dispuesto en la Directiva 2010/65/UE que se ha afianzado como el único canal donde los buques comunican cualquier

información a declarar por una sola vez y con ocasión de la escala de este en los puertos españoles.<sup>41</sup>

Aparte del inicial deber de notificación por parte de las navieras, estas deben aplicar una serie de medidas ante los casos a bordo del buque; el aislamiento del enfermo, la identificación de los contactos estrechos y su cuarentena, el deber de información al personal que atiende a los enfermos de los riesgos de transmisión de la enfermedad, por lo que se les deberá facilitar el equipamiento adecuado. Adicionalmente, se llevará a cabo una exhaustiva labor de limpieza y desinfección por los lugares donde ha estado el paciente.

Paralelamente a las medidas citadas en el párrafo anterior, cuando el buque solicita la entrada a un puerto, esta se autorizará una vez realizada una inspección sanitaria. Para ello, no se permitirá el embarque ni el desembarque, de la misma manera que tampoco se consentirán las labores de carga y descarga o de aprovisionamiento. Solamente se levantarán dichas prohibiciones cuando la inspección sanitaria lo autorice y se acuerden las medidas de protección adecuadas a adoptar por la naviera.

Las medidas sanitarias y de prevención previstas en el informe también tienen su enfoque en los puertos donde operan los cruceros, lo que incluye las terminales de pasajeros. En tal sentido, se deben asegurar ciertos medios materiales y humanos en las terminales de pasajeros para el efectivo cumplimiento de estas medidas y que estas no alteren el habitual funcionamiento de las instalaciones.

La gestión de las instalaciones portuarias se centra en la consecución de cinco objetivos básicos; instaurar medidas activas de distanciamiento social, reducir el contacto con el entorno y llevar a cabo rigurosas actuaciones de limpieza y desinfección, prevenir y mitigar los riesgos sanitarios, favorecer el control por parte de las navieras que utilicen los espacios de la terminal y, por último, facilitar la gestión de los casos a bordo de los cruceros o aquellos detectados en la misma terminal.

Para el cumplimiento de los objetivos señalados, se deben aportar en las terminales las infraestructuras y medios materiales convenientes, destacando la señalética para el control de aforos y distanciamiento, los puntos de ubicación y desecho de los materiales de prevención y los espacios reservados para protocolos sanitarios concretos. Al mismo

---

<sup>41</sup> <http://www.puertos.es/es-es/Paginas/grupo-arminizaci%C3%B3n-procedimientos.aspx>

tiempo, se pone de relieve la importancia de digitalizar todos los procesos posibles dentro de la terminal, como los pagos con tarjeta, pasaportes automáticos y escáneres, etc.

En lo que respecta a los medios humanos del puerto, se destaca la necesidad de formación específica del personal sobre los protocolos de actuación, tanto de prevención como en casos de sospecha o confirmación de contagios entre los pasajeros o ellos mismos. Los protocolos deben integrarse en los planes de autoprotección elaborados por las autoridades portuarias. Y, en general, el personal de las terminales de pasajeros deberá seguir lo establecido en el documento denominado “Guía de buenas prácticas en los centros de trabajo”, desarrollado por el Ministerio de Sanidad para prevenir los contagios en los centros de trabajo.<sup>42</sup>

Con tal de ajustarse a dichas medidas, el mismo informe prevé la constitución, por parte de las Autoridades Portuarias, de una comisión de coordinación en cada puerto que albergue tanto la comunidad marítima como la portuaria. Esta comisión debe reunirse de forma periódica y estar formada por la propia Autoridad Portuaria, la Autoridad Sanitaria, responsables de las Comunidades Autónomas donde se encuentre el correspondiente puerto, Capitanía Marítima, concesionarios, titulares de autorización, licenciarios, consignatarios y navieros.

De entre todos los sujetos citados, la Autoridad Portuaria será la encargada de actuar como organismo coordinador entre todos ellos, con tal de que se impliquen en el cumplimiento de los procedimientos establecidos por el documento de medidas sanitarias. La comisión de coordinación decide sobre las medidas a implantar en todo momento y, con relación a las terminales de pasajeros, debe designar un responsable de coordinación y seguimiento, que responderá ante la Autoridad Portuaria únicamente.

Con el levantamiento de la prohibición de entrada a cruceros internacionales, varias navieras ya han anunciado su intención de retomar, a largo del verano de 2021, las operaciones en los puertos españoles y volver a incluirlos dentro de su itinerario. MSC Cruceros ha sido la primera naviera en confirmar este regreso, puesto que cumple con los

---

<sup>42</sup> Secretaría General de Sanidad, Dirección General de Salud Pública, Subdirección General de Sanidad Exterior (2021). Medidas sanitarias para el restablecimiento de los cruceros internacionales. Ministerio de sanidad. Recuperado de: [www.mitma.gob.es](http://www.mitma.gob.es).

protocolos establecidos y ha sido autorizada ya por las autoridades portuarias de Barcelona y Valencia.<sup>43</sup>

Con respecto a las medidas sanitarias para el restablecimiento de los cruceros elaborado por el MITMA, ha sido generalmente bien recibida entre las navieras aun considerándolo como un protocolo exigente, en vista de que representa la reincorporación de los puertos españoles al tráfico marítimo de cruceros. No obstante, mediante la Asociación Internacional de Líneas de Cruceros (CLIA), las navieras han declarado que llevan insistiendo desde hace tiempo para que se estableciese una fecha para dicho levantamiento, puesto que necesitan tiempo previo de cuarentena para la tripulación y preparar las escalas e itinerarios.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> MSCCruceros (2021). *MSC Grandiosa retoma operaciones en España desde Barcelona el sábado 26 de junio*. Recuperado de: [www.msccruceros.com](http://www.msccruceros.com)

<sup>44</sup> Cortadellas, J (2021). *Los cruceros vuelven con expectativas moderadas, pero optimismo*. El periódico. Recuperado de: [www.elperiodico.com](http://www.elperiodico.com)

## CONSIDERACIONES FINALES

De acuerdo con el objetivo general del presente trabajo, tal y como se ha formulado en la introducción, se ha procurado brindar información sobre varios aspectos relacionados con el contrato de pasaje que no se suelen destacar en su estudio, pero que no por ello son menos importantes, puesto que son imprescindibles para el objeto de dicho contrato.

Entre los aspectos que se ha hecho especial énfasis, y, en primer lugar, tenemos los modelos de gestión de las terminales de pasajeros y de los puertos en general. En este capítulo, se observa la diferencia entre los distintos modelos que se gestionan internacionalmente y en qué lugares del mundo se encuentran difundidos. En ese marco, resulta de interés averiguar que existe un modelo de gestión privado poco generalizado que se aplica principalmente en los puertos del Reino Unido, donde a las empresas privadas se les cedió la propiedad de determinados puertos mediante los denominados *Ports Act*.

Por otro lado, y en contraposición, se halla el modelo de gestión público que se efectúa actualmente en los países subdesarrollados o en vías de desarrollo y que ha sido el modelo tradicional de aplicación en España hasta finales de siglo XX, por lo que se concibe como un modelo de gestión primario que tiende a evolucionar al modelo actual empleado en los puertos españoles, el modelo de gestión intermedio o *Land Lord*. Dicho modelo se caracteriza por mantener la propiedad de las instalaciones portuarias en manos de la administración, con la peculiaridad que, mediante concesiones o autorizaciones, la administración cede su explotación a las empresas privadas. Esta evolución responde a la necesidad de aumentar la competitividad y operatividad de los puertos en base a la aportación de medios materiales y humanos por parte de las empresas.

Seguidamente, mediante el análisis de los servicios que se prestan en las terminales de pasajeros, se demuestra la incidencia del modelo *Land Lord* en los puertos españoles, en vista de que una buena parte de los servicios, los denominados comerciales, son prestados mediante iniciativa privada en virtud de lo establecido en el TRLPEMM y los pliegos de condiciones elaborados para las Autoridades Portuarias. No obstante, existen servicios generales y básicos que se llevan a cabo por la propia Autoridad Portuaria, por lo que no se depende íntegramente de la intervención privada para el funcionamiento de los puertos y de las terminales de pasajeros.

De todos los tipos de servicios que se prestan en los puertos, en el presente trabajo se han desarrollado varios ejemplos. En el caso de los servicios generales, precisando en los destinados al pasaje, y los servicios básicos portuarios, se han desplegado aquellos regulados por el TRLPEMM por vía de principio *numerus clausus*. En cambio, por lo que se refiere a los servicios comerciales, que no se rigen por este principio, se ha pretendido desarrollar, en función de los pliegos de condiciones particulares de distintas Autoridades Portuarias, aquellos vinculados al pasaje y que se prestan generalmente en las terminales de pasajeros.

Dado el elevado número de personas que transitan en los puertos, en las terminales de pasajeros y en los buques, tanto pasajeros como personal laboral, se ha querido enfatizar en las medidas de seguridad que se llevan a cabo. En este aspecto, cabe diferenciar las medidas adoptadas internacionalmente por la OMI, en la que destaca el Código ISPS destinado a implantar un sistema de tres niveles de seguridad en los buques y en los puertos, todo ello según a una evaluación del riesgo.

A nivel nacional, se ha observado que la seguridad en los puertos se coordina a través de los planes de autoprotección que se apoyan básicamente en la estructura de la Autoridad Portuaria, compartiendo responsabilidades con Capitanía Marítima. Por ello, recientemente, estos organismos llegaron a un acuerdo con el fin de gestionar las emergencias de forma más rápida y eficaz. En materia laboral, la Autoridad Portuaria cumple un papel fundamental para el cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales, debiendo estar apoyada por los titulares de las concesiones y autorizaciones que tienen personal a su cargo. Asimismo, por parte de la OIT se ha elaborado un extenso manual de seguridad en los puertos que se extiende en lo concerniente al pasaje.

Finalmente, como mención especial, se ha planteado un capítulo dedicado a los efectos del coronavirus en los cruceros y a las medidas a aplicar por las navieras que, a partir del verano de 2021, busquen hacer escala en los puertos españoles. En tal sentido, ha sido fundamental el análisis del informe elaborado por el MITMA, con la colaboración del Ministerio de Sanidad, de medidas sanitarias vinculables para el restablecimiento de los cruceros. El documento establece las indicaciones a cumplir a efectos de prevenir el regreso de los cruceros con el levantamiento de la prohibición de la entrada de estos en los puertos españoles, a partir del 7 de junio del presente año.



El informe incluye las medidas a adoptar por parte de los cruceros en las diversas fases del pasaje; el embarque, durante el trayecto y en el desembarque. Asimismo, se aportan instrucciones a seguir por la administración de las terminales de pasajeros con tal de llevar a cabo las medidas adecuadas para prevenir los contagios y actuar convenientemente frente a las urgencias que se puedan suceder.

Pese a que dichas medidas suponen un proyecto ambicioso por parte del MITMA y el Ministerio de Salud, y presentan muchas exigencias en la planificación de las navieras, se ha demostrado que es del todo necesario prevenir y controlar los focos que se puedan producir en los cruceros. De lo contrario, los cruceros se constituirían como el vehículo idóneo para la propagación del virus.

# FUENTES DE INFORMACIÓN

## 1. BIBLIOGRAFÍA

- Butcher, L 2013, Ports: privatisation of trust ports, House of commons library.
  - López Tejedor, A. (2011). Seguridad laboral en las operaciones en una terminal portuaria. Universitat Politècnica de Catalunya.
  - Martín Bufarull, M. (2002). El sistema portuario español: regulación, entorno competitivo y resultado. Universitat Rovira i Virgili.
  - Martín Osante, J.M (2007). Los servicios generales: aspectos generales. *Zaianak Cuadernos de Antropología-Etnografía*, núm. 29, págs. 197-211.
  - Medal Rodriguez, J (2015). Modelos portuarios en la Unión Europea. *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, núm. 297.
  - Musso, E, Parola, F, Ferrari, C (2012). Modelos de gestión portuaria. *Papeles de economía española*, núm. 131, págs. 116-127.
  - Ortí Llatas, J, Cerbán Jiménez, M (2015). Análisis del sistema portuario español: contexto internacional y propuestas de reforma. *Estudios sobre la Economía Española*, núm. 20.
- Romero Faz, D (2016). Evaluación y organización de la seguridad en terminales portuarias. *Revista transporte y territorio*, núm. 14, págs. 27-38.
- Rúa Costa, C (2006). Los servicios portuarios. Universitat Politècnica de Catalunya.

## 2. NORMATIVA

- España. Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que sea aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina

Mercante. Boletín Oficial del Estado, 20 de octubre de 2011, núm. 253, pp. 109456 a 109710.

- España. Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima. Boletín Oficial del Estado, de 25 de julio de 2014, núm. 180.
- España. Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. Boletín Oficial del Estado, 25 de noviembre de 1992, núm. 283, pp. 39953 a 39984.
- Autoridad Portuaria de Barcelona. *Ordenanza Reguladora de la Ordenación y Coordinación del Trafico Maritimo Portuario en el Puerto de Barcelona.*
- Autoridad Portuaria de Barcelona. *Pliego de Condiciones del Servicio Comercial de Aprovisionamiento de Cruceros en el Puerto de Barcelona.*
- Autoridad Portuaria de las Palmas. *Resolución del Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria de las Palmas sobre Modificación de las Condiciones Generales para la Prestación de Servicios Comerciales en los Puertos Gestionados por la Autoridad Portuaria de las Palmas, aprobadas por resolución del Consejo de Administración de 29 de julio de 2013.*
- Autoridad Portuaria de Valencia. *Pliego de Condiciones Particulares para la Prestación del Servicio Comercial de Suministro de Agua Potable a Buques del Puerto de Valencia.*
- España. Resolución de 11 de octubre de 2006, de Puertos del Estado, por la que se dispone la publicación del acuerdo de su Consejo Rector, relativo a la aprobación del Pliego regulador del servicio portuario básico de embarque y desembarque de pasajeros. Boletín Oficial del Estado, 31 de octubre de 2006, pp. 37869 a 37873.

- Autoridad Portuaria de Valencia. *Licencia para la prestación del servicio portuario de embarque y desembarque de pasajeros, tanto de buques de línea regular como de crucero, en los Puertos de Valencia, Sagunto y Gandía*, 2017.
- Autoridad Portuaria de Málaga. *Prescripciones particulares del servicio portuario al pasaje en régimen de crucero en el Puerto de Málaga*, 2018.
- Autoridad Portuaria de Avilés. *Pliego de condiciones particulares reguladoras del servicio comercial de suministro de combustible y aceites en el Puerto de Avilés*, enero de 2014.
- Autoridad Portuaria de Tarragona. *Pliego de condiciones particulares del servicio comercial de consignación de buques en el Puerto de Tarragona*, abril de 2017.
- España. Código Internacional para la protección de los buques y de las instalaciones portuarias (Código PBIP), adoptadas el 12 de diciembre de 2002, mediante Resolución 2 de la Conferencia de Gobiernos contratantes del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, 1974. Boletín Oficial del Estado, de 21 de agosto de 2004, núm. 202, pp. 29520 a 29566.
- España. Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales. Boletín Oficial del Estado, de 13 de diciembre de 2003, núm. 298, pp. 44408 a 44415.
- España. Resolución de 23 de junio de 2020, de la Dirección General de la Marina Mercante, por el que se establecen medidas restrictivas a los buques de pasaje tipo crucero, para afrontar la crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19. Boletín Oficial del Estado, de 27 de junio de 2020, núm. 178.

### 3. WEBGRAFIA

- Puertos del Estado (2012). *Memoria de sostenibilidad del sistema portuario de interés general*. Ministerio de Fomento. Recuperado de: [www.puertos.es/es-es/Documents/memoria\\_sostenibilidad\\_sistema\\_2012.pdf](http://www.puertos.es/es-es/Documents/memoria_sostenibilidad_sistema_2012.pdf).

- Uría Menéndez. *Guía sobre Legislación Portuaria*. Recuperado de: [www.uria.com](http://www.uria.com).
- Puertos del Estado. *Tráfico de pasajeros (nivel 2)*. Recuperado de: [www.pasaiaport.eus](http://www.pasaiaport.eus).
- Port de Barcelona. *Plan autoprotección*. Recuperado de: [www.portdebarcelona.cat](http://www.portdebarcelona.cat).
- Oficina Internacional del Trabajo (2016). *Seguridad y salud en los puertos*. Recuperado de: [www.ilo.org](http://www.ilo.org).
- Secretaría General de Sanidad, Dirección General de Salud Pública, Subdirección General de Sanidad Exterior (2021). *Medidas sanitarias para el restablecimiento de los cruceros internacionales*. Ministerio de sanidad. Recuperado de: [www.mitma.gob](http://www.mitma.gob).

**ANEXO I. Tabla de los Puertos de Interés General y de las Autoridades Portuarias correspondientes**

| Puerto             | Autoridad Portuaria | Región               |
|--------------------|---------------------|----------------------|
| Bahía de Algeciras | Bahía de Algeciras  | Andalucía            |
| Tarifa             |                     |                      |
| Bahía de Cádiz     | Bahía de Cádiz      |                      |
| Almería            | Almería             |                      |
| Carboneras         |                     |                      |
| Sevilla            | Sevilla             |                      |
| Huelva             | Huelva              |                      |
| Motril             | Motril              |                      |
| Málaga             | Málaga              |                      |
| Ceuta              | Ceuta               | Ceuta                |
| Valencia           | Valencia            | Comunidad Valenciana |
| Sagunto            |                     |                      |
| Gandía             |                     |                      |
| Alicante           | Alicante            |                      |
| Castellón          | Castellón           |                      |
| Palma              | Balears             | Islas Balears        |
| Alcudia            |                     |                      |
| Mahón              |                     |                      |
| Ibiza              |                     |                      |
| Savina             |                     |                      |
| Melilla            | Melilla             | Melilla              |
| Barcelona          | Barcelona           | Catalunya            |
| Tarragona          | Tarragona           |                      |
| Bilbao             | Bilbao              | País Vasco           |
| Pasajes            | Pasajes             |                      |
| Cartagena          | Cartagena           | Región de Murcia     |

|                            |                           |                |         |
|----------------------------|---------------------------|----------------|---------|
| Gijón-Musel                | Gijón                     | Asturias       |         |
| Avilés                     | Avilés                    |                |         |
| Santander                  | Santander                 | Cantabria      |         |
| Arrecife                   | Las Palmas                | Islas Canarias |         |
| Las Palmas                 |                           |                |         |
| Puerto del Rosario         |                           |                |         |
| La Hondura                 |                           |                |         |
| Santa Cruz de Tenerife     | Santa Cruz de Tenerife    |                |         |
| Los Cristianos             |                           |                |         |
| San Sebastián de la Gomera |                           |                |         |
| Santa Cruz de la Palma     |                           |                |         |
| La Estaca                  |                           |                |         |
| Ferrol                     | Ferrol-San Ciprián        |                | Galicia |
| San Ciprián                |                           |                |         |
| La Coruña                  | La Coruña                 |                |         |
| Vilagarcía de Arosa        | Vilagarcía de Arosa       |                |         |
| Marín                      | Marín y Ría de Pontevedra |                |         |
| Pontevedra                 |                           |                |         |
| Vigo                       | Vigo                      |                |         |