

Índice

I.	ANTECEDENTES	3
	I.1 Antecedentes regulatorios y decisionales	3
	I.2 Actuaciones previas de la CNMC	6
II.	APROXIMACIÓN A LA PROPUESTA	7
	II.1 Contexto económico	7
	II.2 La propuesta de la Ciudad Autónoma de Ceuta	9
III.	VALORACIÓN	11
	III.1. Necesidad de intervención pública en la ruta Ceuta-Algeciras	13
	III.2. Sobre la imposición de Obligaciones de Servicio Público	15
	III.3. Sobre el establecimiento de un contrato de servicio público adicional a las Obligaciones de Servicio Público	19
	a) Sobre la idoneidad de un CSP	19
	b) Sobre la licitación del CSP	20
IV.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	25

ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME RELATIVO AL ANÁLISIS DE LAS OBLIGACIONES DE SERVICIO PÚBLICO PARA EL TRANSPORTE MARÍTIMO DE PASAJEROS Y VEHÍCULOS EN LA LÍNEA CEUTA - ALGECIRAS

CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA

PRESIDENTE

D. José María Marín Quemada

CONSEJEROS

D^a. María Ortiz Aguilar

D^a. Clotilde de la Higuera González

D^a. María Pilar Canedo Arrillaga

SECRETARIO

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 29 de noviembre de 2018

En el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, la **SALA DE COMPETENCIA**, acuerda emitir el siguiente *Informe relativo al análisis de las obligaciones de servicio público para el transporte marítimo de pasajeros y vehículos en la línea Ceuta-Algeciras*.

I. ANTECEDENTES

I.1 Antecedentes regulatorios y decisionales

La superación de las restricciones a la prestación de servicios de transporte marítimo de cabotaje era necesaria para la realización del mercado interior, entendiendo este como un espacio en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estuviera garantizada. El [Reglamento \(CEE\) nº 3577/92](#) reconoce, de hecho, el **principio de libre prestación de servicios de los transportes marítimos de cabotaje dentro de la UE**¹.

¹ Véase en especial el [Reglamento \(CEE\) nº 3577/92](#) (considerando 9 y art. 2.4) y su Comunicación interpretativa [[COM\(2014\) 232 final](#) de 22.4.2014], en su apartado 5. *servicio público* (págs. 11-22). Destacable también la [Sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de febrero de 2001, en el asunto C-205/99, ANALIR](#), apartados 31 y siguientes o la Decisión de

pruebas y reconocimientos de buques, la posibilidad de subcontratación y el **régimen tarifario máximo** (en concreto, 35,86€ trayecto-pasajero, entre otras)⁴.

Tabla 1. Tarifas máximas vigentes impuestas por el CSP

TRAYECTOS	TARIFAS CSP VIGENTE (INCLUIDAS TASAS)	
	PASAJERO	VEHÍCULO
IDA	35,86 €	79,61 €
IDA + VUELTA	59,73 €	119,23 €
IDA CON ORIGEN CEUTA		39,60 €
IDA + VUELTA CON ORIGEN CEUTA		59,21 €

Fuente: Cláusula 7 del Pliego de prescripciones técnicas del CSP vigente aplicándole las tasas (Expediente: 15/17).

Trasmediterránea fue tradicionalmente la adjudicataria del servicio hasta 2011, anualidad en la que resultó adjudicataria **Balearia**, manteniéndolo hasta la actualidad. En el año 2013, la licitación quedó desierta por falta de ofertas y se tuvo que prorrogar el contrato vigente de Balearia. Se ha podido constatar que **en las dos últimas licitaciones para los periodos 2014-2017 y 2017-2018, solo se ha presentado Balearia, siendo escaso el esfuerzo económico en sus ofertas**. Actualmente el contrato se encuentra prorrogado hasta junio 2019.

A continuación, se presenta información relativa a dichas licitaciones.

⁴ Además, se impone en el pliego de prescripciones técnicas del contrato vigente, entre otras cuestiones, las siguientes:

- Realizar 4 rotaciones al día.
- El buque debe pernoctar en Ceuta.
- Primera salida desde Ceuta a las 6.00 am y última salida desde Algeciras a las 23.30 pm
- El buque tiene que ser tipo ferry o ROPAX con una capacidad mínima de 750 plazas para pasajeros y 100 de vehículos, una antigüedad máxima de 15 años (excepcionalmente, se permiten de 25 años) y una velocidad de navegación mínima de 18 nudos al 100% de potencia.

complementándose el trayecto con otros medios de transporte, especialmente el propio vehículo.

Gráfico 1. Conexiones entre sur de España-norte de Marruecos



Fuente: elaboración propia. Las líneas azules representan las líneas marítimas declaradas de interés público en el Real Decreto 1516/2007. Las líneas amarillas representan otras líneas marítimas no declaradas de interés público. Las líneas grises representan las conexiones de helicóptero de Ceuta.

En cuanto a las **conexiones por helicóptero** de Ceuta, tienen características sustancialmente diferentes a la conexión marítima, principalmente en términos de¹¹: precio (35-70€ por trayecto en helicóptero para la conexión con Algeciras frente a poco más de 35€ en barco), tiempo de viaje (hasta Algeciras, 8 minutos en helicóptero frente a 50 minutos en barco; hasta Málaga, 25 minutos en helicóptero frente a la necesidad de varios medios de transporte si se usa conexión marítima), equipaje (límites más estrictos en helicóptero), posibilidad de transportar vehículo propio (inexistente en helicóptero) o capacidad de pasaje (15 plazas en helicóptero frente a, por ejemplo, 750 plazas mínimas del buque del CSP).

¹¹ <http://www.ceaturistica.com/llegar.html>

Tabla 3. Tarifas máximas del CSP y de la propuesta de Ceuta (€)

Trayectos	Tarifas vigentes CSP				Propuesta		Diferencia	
	PASAJERO		VEHÍCULO		PASAJERO	VEHÍCULO	PASAJERO	VEHÍCULO
	Sin tasas	Con tasas	Sin tasas	Con tasas	Con tasas	Con tasas	Con tasas	Con tasas
IDA	31,60 €	35,86 €	66,90 €	79,61 €	15 €	20 €	-20,86 € (-58,2%)	-59,61 € (-74,8%)
IDA + VUELTA	51,20 €	59,73 €	93,80 €	119,23 €	30 €	40 €	-29,73 € (-49,8%)	-79,23 € (66,5%)

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por la Dirección General de Marina Mercante (Mº Fomento) y la propuesta de Ceuta.

A continuación, se señala la información aportada por las autoridades ceutíes que lleva a la anterior conclusión sobre la que se apoya su propuesta:

Se aportan datos sobre los cuatro buques operativos en la ruta¹⁴ en las anualidades 2014-2015. Concretamente, según datos de 2015, las rotaciones anuales totales suman 7.031, más de 19 diarias (Balearia más de 10 diarias, FRS 5 diarias y Transmediterránea 4 rotaciones diarias). La capacidad total ofertada asciende a 9.565.136 pasajeros y 1.465.120 vehículos. La ocupación total fue de 1.955.436 pasajeros y 345.508 vehículos, siendo por tanto la tasa de ocupación media del 20% en pasajeros y del 24% en vehículos.

Tabla 4. Datos de capacidad, rotaciones y ocupación ruta Ceuta - Algeciras. Año 2015

Rotaciones anuales totales	7.031
Promedio rotaciones diarias	Total: 19
	Balearia: 10 (4 de ellas son las impuestas por el CSP)
	FRS: 5
	Trasmediterránea: 4
Capacidad ofertada anual	Pasajeros: 9.565.136
	Vehículos: 1.465.120
Ocupación total anual	Pasajeros: 1.955.436 (20%)
	Vehículos: 345.508 (24%)

Fuente: elaboración propia a partir de información aportada por el Gobierno de Ceuta.

Se indica que, al no disponer de información pública sobre los costes en que efectivamente incurren las compañías que actualmente prestan el servicio, **se apoyan en supuestos e hipótesis para poder calcular una estimación de aquellos y una determinación de la tarifa máxima**. Reconocen que la determinación del precio máximo debe ir precedida de una auditoría de los costes de las compañías que operan en la ruta, lo que permitiría conocer los

¹⁴ Un ferry (*Passio per Fomentera*, de Balearia) y tres fast ferrys (*Avemar Dos* de Balearia, *Ceuta Jet* de FRS, y *Millenium Dos* y *Alborán* de Transmediterránea).

Por otro lado, debe analizarse, en particular, la propuesta de la Ciudad Autónoma de Ceuta de fijación de una OSP consistente en una tarifa máxima. La regulación nacional vigente (Real Decreto 1516/2007) descansa sobre la necesidad de garantizar la seguridad en el transporte de conexión territorial, y no en fijar precios, razón por la cual en la regulación de las OSP no figura la posibilidad de establecer tarifas máximas. La propuesta de la Ciudad Autónoma de Ceuta, no obstante, presenta amparo en el art. 4.2 del [Reglamento \(CEE\) nº 3577/92](#)³².

Ahora bien, que exista amparo para esta forma de intervención no supone que no deba justificarse una intervención de esta naturaleza en un supuesto concreto bajo los principios de necesidad y proporcionalidad. A este respecto, cabe realizar varias consideraciones.

En primer lugar, la propuesta de la Ciudad Autónoma de Ceuta debería partir de un análisis más profundo del impacto previsto de la medida sobre las diferentes tipologías de pasajeros. No queda claro cuál es el colectivo de pasajeros al que se quiere beneficiar (a todos los usuarios –residentes en Ceuta, pasajeros en tránsito desde o hacia Marruecos, visitantes no residentes en Ceuta– o solo a algún colectivo de los anteriores), ni si lo que se pretende es aumentar el número de viajes o simplemente propiciar ahorros económicos en las personas que viajan (sin que el aumento en el número de viajes sea relevante).

Desde el punto de vista de la finalidad perseguida (mejorar la conectividad de los territorios extrapeninsulares), parece difícilmente amparable una intervención en el mercado para favorecer la demanda de pasajeros en tránsito. También pueden plantearse dudas respecto a la atracción de visitantes no residentes a Ceuta por idéntico motivo, además de que para esta finalidad pueden existir mecanismos alternativos de intervención pública más efectivos y menos restrictivos sobre la competencia (por ejemplo, campañas institucionales de promoción del turismo).

Para analizar el impacto de la medida propuesta por Ceuta sobre los diferentes colectivos, por un lado, debe tenerse presente que, aunque en términos proporcionales todos los colectivos tienen el mismo ahorro (50% del precio del billete), en términos absolutos el beneficio monetario sería superior para los pasajeros en tránsito hacia otros destinos y para los visitantes ocasionales:

- Residentes en Ceuta: los residentes en Ceuta se benefician de una bonificación del 75% en el coste del billete – que, aparentemente, aplicaría también a la tarifa propuesta por Ceuta. Por tanto, para un trayecto de ida y vuelta, el residente tendría un ahorro de 7,4€ (de 14,9€ a 7,5€).
- Pasajeros en tránsito: para un trayecto de ida y vuelta, tendrían un ahorro de 29,73€ (de 59,73€ a 30€).

³² Véase nota al pie 13. Igualmente, puede consultarse el art. 260 del TR de la Ley de Puertos.

- Visitantes a Ceuta: los visitantes a Ceuta (por ocio o negocios), para un trayecto de ida y vuelta, tendrían un ahorro de 29,73€ (de 59,73€ a 30€).

Tabla 6. Impacto de la propuesta de Ceuta por tipologías de viajeros

Colectivo de pasajeros	tarifa máxima vigente (CSP)	Propuesta Ceuta (tarifa de una rotación)
Residentes (75% bonificación)	9 € solo ida 14,9 € ida y vuelta	3,8 € solo ida 7,5 € ida y vuelta
Pasajeros en tránsito	35,86 € solo ida 59,73 € ida y vuelta	15 € solo ida 30 € ida y vuelta
Visitantes a Ceuta	35,86 € solo ida 59,73 € ida y vuelta	15 € solo ida 30 € ida y vuelta

Fuente: elaboración propia a partir de información aportada por el Gobierno de Ceuta.

Por otro lado, es necesario tener alguna indicación de la elasticidad al precio de la demanda (sensibilidad al precio) de cada uno de estos colectivos, puesto que este elemento va a ser determinante del efecto que se produzca. Cuanto mayor sea esta elasticidad, mayor será el efecto de la medida en términos de número de desplazamientos; por el contrario, si la elasticidad es baja, la medida tenderá a provocar un ahorro en las cantidades pagadas, pero no un aumento de los desplazamientos.

Por ejemplo, si los pasajeros en tránsito cuyo destino final no es Ceuta fueran más sensibles al precio del billete que los pasajeros residentes, y teniendo en cuenta que en términos absolutos los primeros se benefician de un ahorro mayor, la medida provocaría un incremento de la utilización de la línea Ceuta-Algeciras por pasajeros en tránsito proporcionalmente superior al incremento entre residentes.

En segundo lugar, si se asumiera que el objetivo de la medida es favorecer el tránsito de los ceutíes a la península, cabe indicar que adicionalmente a la fijación de tarifas, ya existen otras medidas de intervención pública que la fomentan (incentivos directos a la demanda a través de subvenciones a residentes que ya alcanzan el 75% de bonificación del precio del billete). Una bonificación tan elevada de los costes de transporte hace que, si se aplicara a un precio medio ponderado en las rutas equiparables, el precio final a pagar por el residente ceutí sería muy similar a la tarifa máxima propuesta, convirtiéndola en innecesaria.

Por ejemplo, aplicando dicha bonificación del 75% sobre la tarifa del CSP (35,86€) se obligaría finalmente a pagar solo 8,97€, muy por debajo de los 15€ que proponen las autoridades ceutíes como tarifa máxima. Además, hay que

1516/2007 indica que se podrá establecer la prestación de servicios marítimos regulares entre la península y los territorios españoles no peninsulares mediante *contrato administrativo especial* (contrato de servicio) cuando se acredite que la imposición de OSP no asegure una oferta adecuada en cantidad y calidad.

En esta línea, cabe referirse a un asunto con rasgos similares al caso que se analiza en este informe. En el [Asunto SA.48120 SGEI – Compensation for scheduled coastal maritime public transport on the route No 409: Preko – Ošljak – Zadar](#), la Comisión Europea ha admitido que se acudiera a un sistema de licitaciones públicas para garantizar el servicio en esta ruta marítima, pero para ello ha considerado acreditado que el mercado no era capaz de satisfacer la necesidad real de conexión entre pasajeros residentes, en determinados horarios considerados como los más adecuados para sus necesidades, y con unas rotaciones mínimas por estaciones (temporada alta y baja), y que simplemente con OSP no se conseguía satisfacer las necesidades identificadas.

En cuanto al caso analizado en este informe, debe tenerse en cuenta que durante, al menos, unos meses no estuvo vigente ningún CSP en la ruta (tras quedarse desierto el contrato licitado en 2013), estando solo operativas las OSP mencionadas, sin que los potenciales efectos sobre la prestación del servicio fueran relevantes. Por otro lado, las propias autoridades ceutíes proponen que se elimine el CSP vigente sustituyéndolo por la tarifa máxima propuesta, lo cual revela que no consideran que este CSP satisfaga necesidades que pudieran quedar no cubiertas en caso de finalización del mismo.

Por todo ello, salvo que existan otras razones por las que sea preciso imponer la existencia de un CSP (por ejemplo, ciertas características del buque necesarias para garantizar la travesía), que deberían justificarse adecuadamente, cabría replantear la continuidad del CSP.

Por otra parte, debe señalarse que el CSP vigente tiene un coste económico por la compensación. Su eventual eliminación implicaría, por tanto, un ahorro para el erario público en lo relativo a la compensación económica que actualmente recibe el adjudicatario.

b) Sobre la licitación del CSP

Una vez tomada la decisión de establecer un CSP, debe tenerse en cuenta que la licitación del mismo tiene un impacto sustancial sobre la competencia y la eficiencia en el mercado. Antes de llevar a cabo la licitación, deben tenerse en cuenta las siguientes consideraciones:

En el asunto SNCM ya citado, el contrato en cuestión incluía dos tipos de servicios: servicios *básicos*, es decir, los permanentes, todo el año y servicios *adicionales*, para los meses de picos de tráfico. No obstante, la compensación se calculaba de forma total/anual por todos los servicios prestados. Se concluyó por la Comisión Europea que el primero (el básico) era una ayuda ilegal pero compatible con el mercado interior ya que se pudo probar que existía una necesidad real de servicio público para mantener todo el año la conectividad y por tanto podría declararse como SIEG; mientras que los servicios adicionales fueron declarados ayudas ilegales e incompatibles con el mercado interior ya que las autoridades francesas no probaron que existiera una necesidad real de servicio público y no podía ser declarado SIEG (y se incumplía el primer requisito Altmark). Además, también se consideró que para ambos servicios el nivel de compensación incumplía el cuarto requisito Altmark puesto que las licitaciones para la adjudicación del contrato no permitieron seleccionar al candidato más apto para prestar los servicios en cuestión originando el menos coste para la colectividad.

Por otro lado, cabe también resaltar que en el contrato de gestión del servicio de las líneas marítimas de interés público Málaga-Melilla y Almería-Melilla, que contaba con un presupuesto de licitación de 14.386.246 euros, fue adjudicado en 2017 a Trasmediterránea por 0 euros, es decir, sin que exista compensación económica a la compañía.

Partiendo de estas consideraciones, un somero análisis del funcionamiento del CSP en la línea Ceuta-Algeciras desde 2006 revela algunas cuestiones que ponen en duda si el diseño de la licitación ha sido el más adecuado⁴¹.

En primer lugar, en las licitaciones, por lo menos desde 2011 (y salvo en 2013 que fue declarado desierto) hasta la actualidad, **solo se ha presentado un licitador (Balearia)**.

Entre las causas del bajo número de participantes, puede plantearse si las **prescripciones técnicas** establecidas son realmente necesarias. En efecto, se exige un buque con una capacidad alta (750 viajeros y 100 vehículos), cuando se ha constatado que solo se ocupa un 20% de media. Además, en cuanto a la velocidad exigida, podría plantearse si otro buque (fast ferry) pudiera ser sustituto (como sucede en la práctica). Otra cuestión es la antigüedad del buque (se piden 15 años de antigüedad máxima y excepcionalmente 25). Atendiendo a dichas prescripciones técnicas y a la información sobre los datos básicos de los buques aportada por las autoridades ceutíes junto con su propuesta, se concluye que,

⁴¹ En este sentido, véanse las recomendaciones sobre un diseño eficiente y competitivo de los procedimientos de licitación pública realizadas por la autoridad de competencia, entre otras, Guía de Contratación Pública y Competencia. Todas las actuaciones en esta materia se encuentran publicadas y disponibles en la web de la CNMC en [Recomendaciones en aprovisionamiento público](#).

Administraciones públicas. El análisis efectuado muestra que, en la actualidad, la oferta de servicios de los operadores supera ampliamente la exigida en la OSP, y arroja algunas dudas sobre la necesidad del CSP, lo cual debería llevar a **reevaluar las medidas regulatorias actualmente vigentes (OSP y CSP)**.

En segundo lugar, la intervención debe reservarse a las situaciones en las que el mercado no alcance por sí solo la situación deseada en términos del interés general por la existencia de un fallo de mercado. Para poder intervenir de forma adecuada y, en particular, para poder valorar adecuadamente la propuesta de la Ciudad Autónoma de Ceuta, es indispensable **disponer de los datos precisos para valorar cuáles son las necesidades reales que es preciso cubrir con la intervención pública**, a la luz del interés y capacidad de la iniciativa privada para ofrecer el servicio en las condiciones exigibles.

En tercer lugar, la propuesta de la Ciudad Autónoma de Ceuta debería partir de un análisis más profundo de su impacto previsto sobre las diferentes tipologías de pasajeros que se verían afectados y sobre las empresas que operan la ruta y de un **mejor diagnóstico** de la situación actual, así como prever que la intervención puede tener **efectos indeseados**.

En cuarto lugar, la propuesta de la Ciudad Autónoma de Ceuta suscita la reflexión sobre la conveniencia no solo de mantener el CSP adicionalmente a la OSP, sino también, en caso de que se mantenga, de mejorar sustancialmente el diseño de la licitación. Los requisitos y condiciones establecidos en el vigente CSP parecen presentar carencias relevantes, además de un riesgo de inadecuación a la normativa de ayudas de Estado. Estas carencias llevan a cuestionar seriamente que el proceso de licitación del CSP haya sido suficiente para garantizar la competencia efectiva, ni adecuado para conseguir el menor coste para la colectividad.

