

RESOLUCIÓN DE VIGILANCIA

Expte. VS/241/10 NAVIERAS CEUTA 2

CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Consejeros

D^a. María Pilar Canedo Arrillaga

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 13 de octubre de 2021

La Sala de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, con la composición expresada, ha dictado la siguiente resolución en el expediente VS/241/10 NAVIERAS CEUTA 2, cuyo objeto es la vigilancia de las resoluciones dictadas por el Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 8 de septiembre de 2010 y 10 de noviembre de 2011 (Exptes. S/0080/08 NAVIERAS LINEA DE CABOTAJE CEUTA-ALGECIRAS y S/0241/10 NAVIERAS CEUTA 2).

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 1 de septiembre de 2021, por Acuerdo de la Dirección de Competencia (DC) se acumuló la vigilancia del expediente VS/080/08 Navieras línea de cabotaje Ceuta/Algeciras al expediente de vigilancia VS/0241/10 Navieras Ceuta 2. Asimismo, se acumuló al expediente de vigilancia VS/0241/10 Navieras Ceuta 2, el expediente de información reservada DP/070/19 Navieras Ceuta 3, que había sido iniciado para investigar los posibles indicios de persistencia de prácticas anticompetitivas en la citada línea marítima.
2. Por resolución de 8 de septiembre de 2010, dictada en el expediente S/0080/08, el Consejo de la CNC resolvió:

*“**PRIMERO.** Declarar que en el presente expediente se ha acreditado la existencia de un acuerdo entre empresas prohibido por el artículo 1.1 de la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia, de la que son responsables BUQUEBUS ESPAÑA S.A.U., y EUROMAROC 2000, S.L., junto a su matriz EUROLÍNEAS MARÍTIMAS S.A., que conforman el Grupo BALEARIA;*

EUROPA FERRYS S.A., y COMPAÑÍA TRASMEDITERRÁNEA, S.A., que conforman el Grupo TRASMEDITERRÁNEA; y FRS IBERIA S.L., y que ha consistido en la fijación de las tarifas de intercambio en la línea de transporte marítimo Algeciras-Ceuta.

SEGUNDO. *Intimar a las autoras para que cesen en las conductas sancionadas y se abstengan, en el futuro, de realizarlas de nuevo.*

TERCERO. *Imponer las siguientes multas:*

- 2.000.000 € (DOS MILLONES DE EUROS) al Grupo TRASMEDITERRÁNEA,
- 1.300.000 € (UN MILLON TRESCIENTOS MIL EUROS) al Grupo BALEARIA, y
- 500.000 € (QUINIENTOS MIL EUROS) a la empresa FRS, por la práctica restrictiva declarada por este Consejo de la CNC en el presente expediente.

CUARTO. *Instar a la Dirección de Investigación de la CNC para que vigile el cumplimiento de esta Resolución.”*

3. Dicha resolución fue notificada a las empresas sancionadas el 9 de septiembre de 2010. Todas las empresas sancionadas interpusieron recurso contencioso-administrativo contra la citada resolución.
4. Mediante Sentencias de 20 de febrero y 31 de mayo de 2012, la Audiencia Nacional estimó parcialmente los recursos interpuestos por BUQUEBUS ESPAÑA S.A.U., EUROMAROC 2000, S.L. (rec.595/2010), y BALEARIA EUROLINEAS MARITIMAS (rec.598/2010), confirmando la resolución de la CNC de 8 de septiembre de 2010, excepto en el extremo relativo a la cuantía de las multas impuestas, fijándola en 430.000 euros.

La CNMC interpuso recursos de casación (rec.2790/2012 y rec.3836/2012). Mediante Sentencias de 30 de abril y 4 de mayo de 2015, el Tribunal Supremo declaró en ambos casos no haber lugar a los mismos.

Con fecha 1 de julio de 2016, BALEARIA hizo efectivo el pago de la sanción de 430.000 euros.

5. Mediante Sentencia de 21 de enero de 2013, la Audiencia Nacional estimó parcialmente el recurso contencioso-administrativo (rec.603/10) interpuesto por FORDE REEDEREI SEETOURISTIK IBERIA, S.L. (“FRS IBERIA”) y anuló la resolución de la CNC de 8 de septiembre de 2010, únicamente en lo que se refiere a la cuantía de la sanción impuesta, que se fijó en 166.666 euros.

Con fecha 3 de abril de 2013, FRS IBERIA hizo efectivo el pago de la sanción.

6. Mediante Sentencia de 31 de mayo de 2012, la Audiencia Nacional, estimó parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto (rec. 608/10) por COMPAÑÍA TRASMEDITERRANEA S.A. y su filial EUROPA FERRYS S.A. (“TRASMEDITERRANEA”) y confirmó la resolución de la CNC, excepto en el

extremo relativo a la cuantía de la multa impuesta, que quedó fijada en 650.000 euros.

Dicha Sentencia fue recurrida en casación por la CNMC y las citadas empresas del Grupo TRASMEDITERRÁNEA (rec.3844/2012). El Tribunal Supremo, en su Sentencia de 4 de mayo de 2015, declaró no haber lugar al mismo.

Con fecha 21 de septiembre de 2015, TRASMEDITERRÁNEA hizo efectivo el pago de la sanción de 650.000 euros.

7. Por resolución de 10 de noviembre de 2011, en el expediente S/0241/10, el Consejo de la CNC resolvió:

“PRIMERO. Declarar que los acuerdos sobre reparto de mercado, fijación de precios y cuotas de mercado, coordinación de horarios, fijación de condiciones comerciales para las agencias, eliminación y coordinación de ofertas y mecanismos de compensación en caso de desviación de cuotas y mecanismos de seguimiento y vigilancia del cumplimiento de los acuerdos en el transporte marítimo de pasajeros y vehículos en la línea que une Algeciras y Ceuta, entre Balearia Eurolíneas Marítimas SA, Buquebus España SAU y Euromaroc 2000 SL, Compañía Trasmediterránea SA y Europa Ferrys SA al menos desde febrero de 2008 hasta abril de 2010, y de Förde Reederei Seetouristik Iberia SL (FRS) desde octubre de 2008 a abril de 2010, constituyen un cártel prohibido por el artículo 1.1 de la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia.

Son responsables de dicha infracción Balearia Eurolíneas Marítimas SA, Buquebus España SAU y Euromaroc 2000 SL; Compañía Trasmediterránea SA y Europa Ferrys SA; y Förde Reederei Seetouristik Iberia SL.

SEGUNDO. Otorgar a Balearia Eurolíneas Marítimas SA y a sus filiales Buquebus España SAU y Euromaroc 2000 SL, la reducción del cincuenta por ciento sobre la sanción que le correspondería en ausencia de aplicación del programa de clemencia regulado en la Ley 15/2007.

TERCERO. Imponer a las empresas responsables citadas las siguientes sanciones:

- 2.351.689 euros a Balearia Eurolíneas Marítimas SA y a sus filiales Buquebus España SAU y Euromaroc 2000 SL.
- 12.102.969 euros a Compañía Trasmediterránea SA y Europa Ferrys SA.
- 1.884.600 euros a Förde Reederei Seetouristik Iberia, SL.

CUARTO. Declarar la confidencialidad del escrito de Trasmediterránea y Europa Ferrys con fecha de entrada en la CNC el 11 de octubre de 2011, así como de sus anexos 4 y 5, que se incorporan a la parte confidencial del expediente, y sus versiones censuradas a la parte pública.

QUINTO. Intimar a las empresas sancionadas al cese de la conducta infractora sancionada.

SEXTO. Instar a la Dirección de Investigación de la Comisión Nacional de la Competencia para que vigile el cumplimiento de esta Resolución.”

8. Dicha resolución fue notificada a las empresas sancionadas el 10 de noviembre de 2011. Todas las empresas sancionadas interpusieron recurso contencioso-administrativo contra la citada resolución.
9. Mediante Sentencia de 7 de marzo de 2014, la Audiencia Nacional estimó parcialmente el recurso contencioso-administrativo (rec.670/2011) interpuesto por FRS IBERIA ordenando a la CNMC imponer una nueva multa atendiendo a los criterios legales de graduación debidamente motivados, y confirmando la resolución en sus restantes pronunciamientos.

Contra dicha Sentencia, la CNMC interpuso recurso de casación (rec.1476/2014). El Tribunal Supremo mediante Sentencia de 30 de enero de 2015 estimó parcialmente el recurso y ordenó a la CNMC a que impusiera nueva multa atendiendo a los criterios legales de graduación debidamente motivados.

En ejecución de la sentencia del Tribunal Supremo, el Consejo de la CNMC, con fecha 3 de noviembre de 2016, dictó nueva resolución, en la que impuso una nueva multa a FRS por importe de 1.717.934 euros.

Contra dicha resolución FRS IBERIA interpuso recurso (rec.2/2017). La Audiencia Nacional, mediante sentencia de 5 de junio de 2018, desestimó el recurso contencioso-administrativo y confirmó la resolución dictada por la CNMC el 3 de noviembre de 2016.

Contra la anterior sentencia FRS IBERIA interpuso recurso de casación. Mediante Auto de 30 de abril de 2019, el Tribunal Supremo inadmitió el recurso.

Con fecha 9 de agosto de 2019, FRS IBERIA hizo efectivo el pago de los 1.717.934 euros de la sanción.

10. Mediante Sentencia de 26 de noviembre de 2013, la Audiencia Nacional estimó parcialmente el recurso contencioso-administrativo (rec.18/2012) interpuesto por BALEARIA EUROLÍNEAS MARÍTIMAS S.A. y sus filiales (“BALEARIA”) y anuló la resolución de 10 de noviembre de 2011, en lo que se refiere a la cuantía de la sanción impuesta a BALEARIA.

Contra dicha sentencia, BALEARIA interpuso recurso de casación (re. 1305/2014), que fue desestimado por Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de abril de 2016.

En ejecución de la citada Sentencia de la Audiencia Nacional, el Consejo de la CNMC en fecha 2 de junio de 2016 resolvió:

ÚNICO. Deducir de la multa de 2.351.689 euros impuesta a BALEARIA EUROLÍNEAS MARÍTIMAS SA y a sus filiales BUQUEBUS ESPAÑA SAU y EUROMAROC 2000 SL por la Resolución de la CNC de 10 de noviembre de 2011 en el Expediente S/0241/10, la cantidad de 430.000 euros, quedando fijada la sanción en 1.921.689 euros.”

Con fecha 21 de julio de 2016, BALEARIA hizo efectivo el pago de los 1.921.689 euros de la sanción.

11. Mediante Sentencia de 7 de abril de 2014, la Audiencia Nacional estimó parcialmente el recurso contencioso-administrativo (rec.6/2012) interpuesto por COMPAÑIA TRASMEDITERRANEA S.A. y su filial EUROPA FERRYS S.A. (“TRASMEDITERRANEA”) y anuló la multa inicialmente impuesta, ordenando a la CNMC a realizar un nuevo cálculo.

La Sentencia de la Audiencia Nacional fue recurrida en casación, tanto por la CNMC como por TRASMEDITERRANEA. El Tribunal Supremo en su Sentencia de 1 de junio de 2015 estimó el recurso de casación planteado por TRASMEDITERRANEA y anuló la resolución de la CNC.

12. Con fecha 14 de septiembre de 2021, la DC elevó a la Sala de Competencia su informe final de vigilancia de las resoluciones de 8 de septiembre de 2010 y 10 de noviembre de 2011, recaídas en los expedientes S/0080/08 NAVIERAS LINEA DE CABOTAJE CEUTA-ALGECIRAS y S/0241/10 NAVIERAS CEUTA 2, considerando que procede acordar la finalización de la vigilancia.

13. Son interesados:

- BUQUEBUS ESPAÑA S.A.U., EUROMAROC 2000, S.L. y su matriz BALEARIA EUROLÍNEAS MARÍTIMAS S.A. (grupo naviero BALEARIA).
- EUROPA FERRYS S.A. y COMPAÑÍA TRASMEDITERRANEA, S.A.
- FÖRDE REEDEREI SEETOURISTIK IBERIA S.L.

14. La Sala de Competencia del Consejo aprobó esta resolución en su sesión del día 13 de octubre de 2021.

II. ACTUACIONES LLEVADAS A CABO POR LA DIRECCIÓN DE COMPETENCIA EN LOS EXPEDIENTES DE VIGILANCIA VS/0080/08 NAVIERAS LINEA DE CABOTAJE CEUTA-ALGECIRAS Y VS/0241/10 NAVIERAS CEUTA 2.

La DC, en su informe emitido el 14 de septiembre de 2021, describe las actuaciones llevadas a cabo en el procedimiento de vigilancia para verificar el cumplimiento de las resoluciones de 8 de septiembre de 2010 y 10 de noviembre de 2011, y que las prácticas sancionadas no se han repetido, recogiendo la siguiente información:

II.1. Primeras solicitudes de información realizadas en el marco de los dos expedientes de vigilancia

- El 28 de septiembre de 2015 se realizó un primer requerimiento de información a las tres navieras que operan habitualmente en la línea de Algeciras/Ceuta, en relación a su actividad tanto en temporada OPE como fuera de la temporada OPE.
- En concreto, en dicho primer requerimiento se solicitó información a cada compañía para el período temporal comprendido entre enero de 2011 y agosto

- 2015 y sobre los siguientes extremos: la evolución de las tarifas generales por trayecto; las ofertas comerciales aplicadas; la evolución de los horarios y del número de rotaciones diarias de ida y vuelta; la evolución de las comisiones pagadas por cada compañía a las agencias de viajes; el número de viajeros transportados por mes por cada compañía; la evolución de las cuotas de mercado; la evolución del volumen de ventas de cada compañía; la evolución del número de barcos y capacidades y los concursos convocados por el Ministerio de Fomento en los que hubiesen participado y, en caso contrario, las razones por las que habían decidido no participar en dichos concursos.
- La contestación a dicho requerimiento de FRS IBERIA tuvo lugar el 10 de noviembre de 2015 y la contestación de TRASMEDITERRANEA tuvo entrada el 13 de noviembre de 2015. Tras una segunda remisión y notificación del requerimiento en fecha 18 de noviembre de 2015, la respuesta de BALEARIA tuvo entrada el día 16 de diciembre de 2015, complementada con la presentación de otros dos escritos, respectivamente, los días 28 de diciembre de 2015 y 9 de febrero de 2016.

II.2. Comunicaciones y actuaciones realizadas por la Ciudad Autónoma de Ceuta

Paralelamente y con posterioridad a la emisión de las dos resoluciones sancionadoras, la Ciudad Autónoma de Ceuta se ha dirigido en diversas ocasiones a la CNMC señalando que, a su juicio, existen precios excesivamente altos y similares entre sí en los billetes de la línea marítima de Algeciras/Ceuta.

Asimismo, la Autoridad ceutí también habría puesto de manifiesto que se ha mantenido a lo largo del tiempo un elevado número de rotaciones diarias por cada una de las tres compañías que operan en la línea Algeciras/Ceuta y, en general, con un reducido nivel de ocupación.

En concreto, en el marco del expediente de Vigilancia VS/0241/10 y con anterioridad a las solicitudes de información mencionadas, mediante escrito presentado en agosto de 2013, el Letrado de la Ciudad Autónoma de Ceuta planteó una denuncia por la realización de presuntas prácticas colusorias de la competencia en la línea de cabotaje de Ceuta / Algeciras al inicio de la época estival de 2013 (concretamente, en los días 12 y 13 de junio de 2013), por parte de ACCIONA TRASMEDITERRANEA S.A. y BALEARIA EUROLÍNEAS MARITIMAS S.A.

Posteriormente, en septiembre de 2017, la Ciudad de Ceuta presentó en la CNMC un memorándum sobre la situación en ese momento de *la oferta y los precios del servicio de transporte marítimo de personas y vehículos entre los puertos de Ceuta y Algeciras* y planteó una propuesta para modificar las obligaciones de servicio público impuestas por

el artículo 8 del Real Decreto 1516/2007¹, basándose para ello en las condiciones de la oferta del servicio y de los precios².

En concreto, la propuesta de Ceuta se fundamentaba principalmente en los *precios excesivos* de los billetes de la ruta Algeciras/Ceuta y planteaba modificar el sistema actualmente existente, basado en el establecimiento normativo de unas obligaciones de servicio público (OSP) mínimas a todas las navieras y en la posibilidad de licitar además un contrato de servicio público (CSP), y establecer un nuevo sistema basado en el establecimiento de una OSP que impusiera la realización de tres viajes diarios y la aplicación de una tarifa máxima³ en una de las rotaciones diarias (viaje de ida y vuelta), todo ello sin necesidad de renovar el CSP.

El 29 de noviembre de 2018 se emitió el Informe PRO/CNMC/002/18 de *Análisis de las Obligaciones de Servicio Público para el transporte marítimo de pasajeros y vehículos en la línea Ceuta-Algeciras*, en el que se analizó la propuesta de la Ciudad Autónoma de Ceuta y se concluyó que *la intervención pública sobre este mercado debe ser objeto de reevaluación permanente bajo los principios de buena regulación económica*.

También se puso de manifiesto que la oferta de servicios supera ampliamente la exigida por la normativa, lo que *arroja dudas sobre la necesidad del contrato*. En caso de que se decidiera finalmente mantener dicho contrato público, el informe también apunta que *convendría mejorar el diseño de la licitación*.

En cuanto a la propuesta de Ceuta, en el Informe se señaló que la misma *debería partir de un análisis más profundo de su impacto sobre los distintos tipos de pasajeros de la ruta marítima en cuestión y las empresas que operan en la misma, además de un mejor diagnóstico de la situación*.

II.3. Inicio de la información reservada

Como consecuencia de todo lo anterior y ante la reiterada denuncia de la existencia permanente de precios altos y del exceso de rotaciones en la ruta marítima Algeciras / Ceuta, conforme a lo estipulado en el artículo 49.2 de la LDC y mediante acuerdo de 5 de diciembre de 2019, se inició una información reservada bajo la referencia DP/070/19 NAVIERAS CEUTA 3, con el objeto de verificar la posible existencia y/o persistencia de actuaciones que pudieran constituir prácticas restrictivas de la competencia en la línea

¹ La propuesta de Ceuta iba acompañada de un dictamen jurídico de febrero de 2017, de un memorándum de tarifas y de un estudio de costes para la ruta Algeciras/Ceuta.

² En relación a la oferta del servicio, se señalaba que se mantenían las tres mismas navieras y existía un elevado número de rotaciones diarias con un reducido nivel de ocupación (que calculaba entre el 20% y el 22% de media). En relación a los precios, se argumentaba que éstos eran desproporcionados y demasiado elevados en comparación con los trayectos entre otros puertos españoles, incluyendo un análisis comparativo del precio por milla. A juicio de las autoridades de Ceuta, los precios eran elevados por la *necesidad de cubrir el sobrecoste de una oferta disparatada, siendo posible que el mantenimiento de los elevados precios traiga causa de un acuerdo, expreso o tácito, entre las compañías*.

³ La extinta CNC ya se había pronunciado sobre una propuesta similar en el Informe art. 26.1.e LDC, aprobado por el Consejo el 24 de febrero de 2010 y a raíz de una consulta planteada por el Ministerio de Fomento respecto a la posibilidad de establecer tarifas máximas en el transporte marítimo en la línea Algeciras/Ceuta. En dicho informe se recomendó no acoger dicha propuesta por los efectos restrictivos de la competencia que podría implicar y la ausencia de un objetivo público claramente definido que justificara una intervención pública de este tipo.

marítima de Algeciras/Ceuta desde el año 2012, que podrían suponer, a su vez, un incumplimiento de las resoluciones de 8 de septiembre de 2010 y 10 de noviembre de 2011.

En concreto, las posibles prácticas anticompetitivas objeto de investigación consistirían en *presuntos acuerdos y/o prácticas concertadas de fijación de precios y otras condiciones comerciales, de reparto de mercado e intercambios de información comercial sensible con objeto de coordinar los precios y los horarios de las diferentes rotaciones diarias y repartirse los derechos de atraque de los buques en los puertos. Además, dicha concertación habría podido alcanzar también a las licitaciones públicas convocadas para la prestación del servicio de transporte marítimo de pasajeros y vehículos en la línea Ceuta-Algeciras.*

Asimismo, de acuerdo con el citado artículo 49.2 de la LDC y con el fin de determinar y concretar la concurrencia de circunstancias que justificasen, en su caso, la incoación de un nuevo expediente sancionador, en el ámbito de dicha información reservada se realizaron por la DC diversas inspecciones en las sedes de las empresas navieras que actualmente operan en la línea de Algeciras/Ceuta:

- Durante los días 17, 18 y 19 de diciembre de 2019 se llevaron a cabo inspecciones en la sede de Cádiz de la empresa FÖRDE REEDEREI SEETOURISTIK IBERIA S.L. y de su filial FERRYS RÁPIDOS DEL SUR S.L. (en adelante y conjuntamente, FRS), así como en la sede de Madrid de COMPAÑIA TRASMEDITERRANEA S.A. y la sede de su filial EUROPA FERRYS S.A. en Cádiz. Asimismo, los días 17 y 18 de diciembre de 2019 también se realizaron inspecciones en la sede de Alicante de la empresa BALEARIA EUROLINEAS MARÍTIMAS S.A.
- El 26 de diciembre de 2019 se presentó escrito de FRS IBERIA alegando que en la inspección realizada en la sede de dicha empresa se habría recabado documentación no directamente relacionada con el objeto de la investigación y se solicitaba la devolución de dicha documentación. Posteriormente, el día 2 de enero de 2020 FRS IBERIA interpuso recurso administrativo⁴ contra la Orden de Investigación y las inspecciones desarrolladas en la sede de la empresa. Este recurso administrativo ha sido resuelto por el Consejo de la CNMC mediante resolución de 21 de abril de 2020, desestimando el mismo. Dicha resolución ha sido recurrida en la Audiencia Nacional en julio de 2020 y aún se encuentra pendiente de resolución judicial.
- El 2 de enero de 2020, COMPAÑIA TRASMEDITERRANEA S.A. y su filial EUROPA FERRYS S.A.⁵ también interpusieron recursos administrativos contra la Orden de Investigación y las inspecciones desarrolladas por la DC en sus respectivas sedes. Estos recursos han sido desestimados por el Consejo de la CNMC mediante resoluciones dictadas el 21 de abril de 2020, las cuales son firmes.

⁴ Expediente R/AJ/002/20.

⁵ Respectivamente, Expdtes. R/AJ/003/20 y R/AJ/004/20.

- El 1 de septiembre de 2020 se remitió una nueva solicitud de información a todas las empresas navieras que operan en la línea marítima objeto de investigación, a efectos de ampliar la información en relación a la metodología y fijación de los precios de los billetes, las diferentes tarifas aplicables, la venta de billetes, la determinación de los horarios de los diferentes trayectos, el régimen jurídico de los derechos de atraque y la participación en las diferentes licitaciones públicas convocadas en relación a la línea Algeciras/Ceuta.
- El 23 de septiembre de 2020 se recibieron las respuestas a los requerimientos de información de FRS IBERIA, TRASMEDITERRANEA y EUROPA FERRYS S.A., solicitando asimismo la confidencialidad de la información aportada. El 28 de septiembre de 2020 tuvo entrada un escrito de FRS IBERIA solicitando la subsanación de la contestación al requerimiento de información.
- La contestación de BALEARIA tuvo entrada el 25 de septiembre de 2020, también solicitando la confidencialidad de la información.
- Asimismo, el 25 de noviembre de 2020 la DC también requirió a las Autoridades Portuarias de Ceuta y Algeciras información sobre el régimen jurídico, la disponibilidad y el procedimiento de concesión y explotación de los derechos de atraque en los respectivos puertos y las diferentes exigencias operativas de cada puerto que puedan influir, en su caso, en la determinación y desarrollo de las diferentes rotaciones en la línea Algeciras/Ceuta.
- El 2 de diciembre de 2020 se recibió la contestación al requerimiento de información presentado por la Autoridad Portuaria de Ceuta, mientras que la contestación de la Autoridad Portuaria de Algeciras tuvo entrada el día 28 de diciembre de 2020.
- Mediante Acuerdo de la DC de 1 de septiembre de 2021, se acumuló este expediente de información reservada DP/070/19 Navieras Ceuta 3 a los expedientes de vigilancia VS/080/08 Navieras Línea de Cabotaje Ceuta/Algeciras y VS/0241/10 Navieras Ceuta 2.

III. HECHOS ACREDITADOS

III.1. El contrato de servicio público (CSP) de la línea marítima de interés público Algeciras/Ceuta

La línea de navegación entre Algeciras y Ceuta ha sido declarada de interés público por el artículo 7 del RD 1516/2007, estableciéndose en el artículo 8 unas obligaciones de servicio público, con carácter de mínimos, a todas las navieras que operen en la línea a fin de garantizar la suficiencia de servicios.

Para asegurar una oferta adecuada de rotaciones entre los puertos de Algeciras y Ceuta, la normativa también permite al Ministerio de Fomento la licitación de un contrato administrativo de servicio público (CSP), *cuando se acredite que la imposición de obligaciones de servicio público no asegure una oferta adecuada en cantidad y calidad* (artículo 12 RD 1516/2007).

La necesidad de este contrato administrativo en el caso concreto de la línea de Algeciras/Ceuta se fundamenta en la ausencia de una alternativa real de transporte en las conexiones con la Ciudad de Ceuta y, principalmente, en las condiciones climatológicas adversas que hay en el Estrecho, que harían necesario *garantizar el servicio de cabotaje mediante un buque de casco convencional que pueda navegar en condiciones de tempora*⁶.

Por tanto, la justificación de la existencia de este contrato administrativo radica en la necesidad de garantizar en todo momento la conectividad con la Ciudad de Ceuta, independientemente de cuáles sean las circunstancias climatológicas, asociando a dicho contrato un tipo de buque de casco convencional, de mayor volumen y de explotación más costosa⁷, que es diferente a las denominadas *naves de gran velocidad (NGV)*, las cuales serían de mayor rentabilidad comercial y que son las que se utilizan usualmente por las diferentes navieras en la línea Algeciras/Ceuta, que no podrían salir de puerto ni navegar cuando la climatología del Estrecho lo impida.

Este contrato administrativo se viene licitando por la Dirección General de Marina Mercante desde el año 2006 hasta hoy de manera periódica. Hasta el año 2011, TRASMEDITERRANEA fue la empresa adjudicataria de dicho contrato, año en que fue sustituida por BALEARIA EUROLINEAS MARITIMAS S.A., que se mantiene desde entonces como la única empresa adjudicataria de este CSP.

FRS, la tercera naviera que opera habitualmente en la línea, no se habría presentado nunca a ninguna de las licitaciones de este contrato, tal y como ha afirmado en el escrito de contestación a la solicitud de información presentado el 23 de septiembre de 2020 (folios 6571 a 6579 del expediente DP/070/19).

En la contestación de FRS al primer requerimiento de información del año 2015 (Folio 420 del expediente VS/080/08), ya se informaba de que:

[CONFIDENCIAL]

En la siguiente tabla⁸ se resumen las diferentes licitaciones del CSP para la Gestión de servicios de la línea marítima de interés público Algeciras/Ceuta desde el año 2011:

⁶ Tal y como se dispone en la memoria justificativa del contrato de gestión de servicios de la línea marítima de interés público Algeciras / Ceuta de las licitaciones de 2019 y 2021. Además, en ambas memorias justificativas también se señala que *el período de máxima probabilidad de vientos fuertes coincide en gran medida con la OPE, con riesgo de colapsar el puerto y la propia ciudad de Ceuta por la cancelación de las rotaciones.*

⁷ Según el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares de las últimas licitaciones, el buque asociado al contrato ha de tener capacidad para transportar a 650 pasajeros y 100 vehículos y no tener una edad superior a 15 años. Además, deberá estar provisto de un documento de cumplimiento apropiado en el que conste que la construcción y el equipo del buque cumplen con lo prescrito en el Convenio SOLAS para el transporte de mercancías peligrosas.

⁸ Tabla de elaboración propia a partir de los datos obrantes en los distintos expedientes y en la plataforma de contratación del sector público.

<u>Expediente licitación</u>	<u>Período licitado</u>	<u>Ofertas presentadas</u>	<u>Presupuesto base de licitación</u>	<u>Oferta ganadora</u>
Expediente 36/2011	Del 10/2011 al 09/2013 ⁹ (2 años)	1 (BALEARIA)	4.200.000 €	BALEARIA 4.200.000€
Expediente: 57/2013	Del 10/2013 al 09/2015 (2 años)	0 DESIERTO	3.000.000€	-
Expediente: 181/14	Del 1/1/2015 al 31/12/2016 ¹⁰ (2 años)	1 (BALEARIA)	4.000.000 €	BALEARIA 3.990.000 €
Expediente: 15/17	Del 1/07/2017 al 30/06/2018 ¹¹ (1 año)	1 (BALEARIA)	1.975.000 €	BALEARIA 1.975.000 €
Expediente 201917320001	Del 1/07/2019 al 30/06/2020 ¹² (12 meses)	2 (BALEARIA Y TRASMEDITERRÁNEA)	1.898.000 €	BALEARIA 283.000 €
Expediente: 202117320033	Del 1/07/2021 al 30/06/2022 ¹³ (12 meses)	1 (BALEARIA)	1.266.000 €	BALEARIA 1.265.000 €

Por lo tanto, como se puede apreciar en el cuadro, desde el año 2011 y hasta la licitación del año 2019 (y nuevamente en 2021) BALEARIA es, además, la única empresa que ha presentado oferta en esta licitación de la línea de Algeciras/Ceuta y lo hace prácticamente sin bajar el precio máximo de licitación, llegando incluso a quedar desierto el concurso en el año 2013¹⁴.

A este respecto, TRASMEDITERRANEA ha informado de que entre 2011 y 2015 (Folio 506 del expediente VS/080/08):

[CONFIDENCIAL]

Más recientemente, en la contestación presentada en septiembre de 2020 en el marco del expediente DP/070/19, TRASMEDITERRANEA ha señalado lo siguiente (folios 6486 y 6487 de expediente DP/070/19):

“A partir de la licitación de 2011 TRASMEDITERRANEA ha declinado participar en todas las licitaciones posteriores por varios motivos, entre ellos:

[CONFIDENCIAL]

Desde entonces, la contrapartida económica anual del Estado se ha ido reduciendo, a la par que lo han hecho los precios máximos de venta al público

⁹ Este contrato se prorrogó hasta enero de 2015, al quedar desierta la licitación que tuvo lugar en 2013.

¹⁰ Este contrato fue prorrogado por otros seis meses.

¹¹ Este contrato quedó prorrogado hasta junio de 2019.

¹² El contrato tenía una vigencia inicial de 12 meses, con posibilidad de prórroga por un máximo de 12 meses más. Este contrato fue prorrogado hasta el 30 de junio de 2021.

¹³ El último contrato ha sido nuevamente firmado con BALEARIA. Tiene una vigencia inicial de 12 meses, prorrogables por otros 12 meses más.

¹⁴ BALEARIA informó en 2015 que **[CONFIDENCIAL]** (folio 557 de VS/080/08).

impuestos por la Administración, con lo que el resultado de la explotación en semejante escenario empeora.”

Sin embargo, en la licitación que tuvo lugar en 2019 se produjeron algunos cambios. Por un lado, es la primera y única vez que dos empresas presentaron oferta, en concreto: BALEARIA y TRASMEDITERRANEA.

Por otro lado, el contrato se adjudicó finalmente por un importe de 283.000€, lo que supuso una bajada de más del 85% del presupuesto base de licitación del contrato y que se correspondía con la oferta económica más baja que fue presentada por BALEARIA, que resultó nuevamente adjudicataria.

Entre la documentación recabada en la inspección de la sede de TRASMEDITERRANEA en relación con esta licitación del año 2019, se encuentra un correo interno de marzo de 2019 informando de la publicación de la licitación y se dice expresamente que (Folios 1946 y 1947):

“Nos falta el buque.”

Asimismo, se recabó una cadena de correos internos de TRASMEDITERRANEA (folios 2061 a 2082 del expediente DP/070/19), en los que se hace referencia a esta licitación del CSP de 2019 y se dice que presentaron oferta en este concurso...

“...con pretendido defecto de forma para que se les excluyera y no se les adjudicara el contrato y con el objetivo de apretar e ir a casi “0” subvención.”

Como contrapartida, entre la documentación recogida en la inspección de BALEARIA hay poca información referente a esta licitación de 2019, a excepción de algunos correos internos relacionados con el proceso de la licitación y de los folios 5431 a 5434, que recogen a su vez una cadena de correos internos de BALEARIA de abril de 2019 a raíz de la solicitud de justificar la oferta anormalmente baja que fue presentada por BALEARIA y en los que se dice que:

“El Cabrón de Armas nos ha hecho perder 2 millones de euros con solo enseñar la patita.”

En la reciente licitación publicada en el año 2021 (con posterioridad a las inspecciones realizadas en las sedes de las tres navieras en el marco del expediente DP/070/19), se ha podido comprobar que TRASMEDITERRANEA no ha vuelto a presentar oferta, siendo nuevamente BALEARIA la única empresa que se ha presentado al concurso, resultando una vez más adjudicataria del contrato de *Gestión de servicios de la línea marítima de interés público Algeciras-Ceuta*, con una oferta presupuestada en 1.265.000 €.

Por tanto, en esta última licitación de 2021 sólo ha presentado oferta BALEARIA y ha vuelto a subir el presupuesto de adjudicación con respecto al contrato anterior (que fue de 283.000 €), volviendo la oferta ganadora a la tendencia anterior de alinearse con el presupuesto base de licitación, sin que se haya vuelto a producir una bajada considerable del mismo, tal y como ocurrió en la anterior licitación de 2019.

En cuanto a la ejecución del contrato, los pliegos del mismo obligan a la empresa adjudicataria a que cumpla una serie de condiciones y respete unos niveles de calidad¹⁵.

Además, el buque asociado al contrato debe tener capacidad para navegar con temporal de levante y poder cumplir con las rotaciones mínimas que se indiquen en el contrato, fijadas normalmente en cuatro rotaciones diarias (que incluye cuatro trayectos Algeciras-Ceuta y otros cuatro trayectos Ceuta-Algeciras)¹⁶. El buque y su tripulación deben pernoctar en Ceuta, con una primera salida desde Ceuta a las 06:00 horas y una última salida desde Algeciras a las 23:30 horas.

En caso de mal tiempo, los pliegos también disponen que *el buque adscrito al contrato deberá aceptar a los viajeros del resto de las compañías que realicen igual servicio, para lo que se firmarán los oportunos acuerdos de intercambio y de compensación*.

Finalmente, los pliegos también establecen un listado de tarifas máximas para los billetes de los viajes asociados al contrato, sin perjuicio de que la empresa pueda ofertar otras tarifas inferiores¹⁷.

En las licitaciones anteriores de 2014 y de 2017, las tarifas máximas fijadas en los Pliegos de Prescripciones Técnicas Particulares del CSP fueron las siguientes:

TARIFAS MAXIMAS AÑOS 2014 Y 2017 EXPRESADAS EN € (SIN TASAS)¹⁸

TARIFA MÁXIMA	PASAJERO	VEHICULO
IDA	31,60 €	66,90 €
IDA Y VUELTA	51,20 €	93,80 €
IDA CON ORIGEN EN CEUTA		26,89 €
IDA Y VUELTA CON ORIGEN EN CEUTA		33,78 €

En la licitación de 2019, otra novedad con respecto a las licitaciones anteriores fue que BALEARIA se comprometió a aplicar también una reducción del 15% a la propuesta de tarifas máximas fijadas en el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares, quedando finalmente fijadas las siguientes tarifas máximas en el contrato:

¹⁵ Cláusula 4.3 del Pliego de Prescripciones Técnicas.

¹⁶ Los pliegos de la licitación de 2021 han introducido, como prestaciones adicionales del contrato, servicios de refuerzo en el itinerario durante los periodos vacacionales de Navidad y de Semana Santa, así como durante otros periodos vacacionales o cuando se estime que se pueda producir una gran demanda que pueda colapsar los servicios normales.

¹⁷ Las tarifas máximas fijadas en el contrato no incluyen la tasa específica portuaria y los billetes deben ser nominativos, previéndose descuentos de 50% para los menores de 12 años y del 20% para los mayores de 60 años y los menores de 30 años que posean el carné joven.

¹⁸ De acuerdo con la información obrante en los distintos expedientes.

TARIFAS MAXIMAS AÑO 2019 EXPRESADAS EN € (SIN TASAS)¹⁹

TARIFA MÁXIMA	PASAJERO	VEHICULO
IDA	26,64 €	56,41 €
IDA Y VUELTA	43,40 €	79,42 €
IDA CON ORIGEN EN CEUTA		22,63 €
IDA Y VUELTA CON ORIGEN EN CEUTA		28.65 €

Las tarifas máximas establecidas en el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares de la reciente licitación de 2021 se han incrementado con respecto a las del año 2019, con un importe similar a las tarifas establecidas en las licitaciones anteriores, habiéndose comprometido BALEARIA en esta ocasión a reducir el 0,01% al importe de cada una de las siguientes tarifas máximas fijadas en el pliego:

TARIFAS MAXIMAS AÑO 2021 EXPRESADAS EN € (SIN TASAS)²⁰

TARIFA MÁXIMA	PASAJERO	VEHICULO
IDA	31,34 €	66,36 €
IDA Y VUELTA	51,05 €	93,44 €
IDA CON ORIGEN EN CEUTA		26,65 €
IDA Y VUELTA CON ORIGEN EN CEUTA		33,71 €

En relación con la fijación de las tarifas máximas por los pliegos del CSP también se obtuvo en las inspecciones diferentes correos. Entre otros, el Folio 1832 del expediente DP/070/19 recoge un correo interno de TRASMEDITERRANEA sobre la licitación del CSP de 2014, en el que se dice que:

“Propondría que evaluáramos si dichas tarifas que recoge el contrato (y por tanto subvencionadas) constituyen competencia desleal o dumping ya que en embarcaciones rápidas del tipo que nosotros operamos actualmente (Millenium DOS) nos dejan poco margen de competitividad. Por tanto, están subvencionando un ferry con tarifas fuera de cualquier lógica de mercado, que pueden obligar a competir con precios por debajo de costes.

Adicionalmente, esperemos que Intershipping o cualquier otro competidor no extrapole estas tarifas al resto de líneas del estrecho, porque sería una reducción de hasta el 70% las actuales de Verano, y lo que es peor, marcará a

¹⁹ Información extraída del Anexo al contrato para la “Gestión de servicios de la línea marítima de interés público Algeciras/Ceuta”, publicado en el expediente de contratación 201917320001.

²⁰ Información extraída del Pliego de Prescripciones Técnicas de contrato para la “Gestión de servicios de la línea marítima de interés público Algeciras/Ceuta” del año 2021.

Marina Mercante las pautas para las tarifas de INTERCAMBIO de la Ope en Ceuta al menos (esperemos que en Tanger no).”

III.2. Otras licitaciones públicas convocadas en la línea marítima Algeciras/Ceuta

Paralelamente a las licitaciones del CSP por el Ministerio de Fomento, desde la Ciudad de Ceuta también se han llevado a cabo distintas iniciativas con el objetivo de abaratar el precio de los billetes del transporte marítimo de los turistas no residentes.

En el año 2016 la Ciudad de Ceuta habría analizado la posibilidad de imponer a las navieras una rotación a precio de residente para todos los viajeros. En ese mismo año 2016, Ceuta también habría estudiado algunas tentativas para subvencionar el precio de los billetes de los no residentes, entre ellas, la propuesta de subvencionar los billetes de los familiares de los residentes ceutíes (folios 1412 a 1416 y folios 2772, 2773, 2775 y 2782 del expediente DP/070/19) o la propuesta de la oferta “*Visita Ceuta*” (folios 2764 a 2767).

Desde el año 2018 el Consejo de Administración de *Servicios Turísticos de Ceuta S.L.* (empresa municipal que tiene por finalidad la promoción del turismo en Ceuta) ha llevado a cabo diversas licitaciones con el fin de atraer al mayor número de turistas a Ceuta mediante la subvención de parte de los billetes de transporte marítimo desde Algeciras a Ceuta.

En la siguiente tabla²¹ se resumen las distintas licitaciones convocadas por la empresa municipal *Servicios Turísticos de Ceuta S.L.*:

Expediente licitación	Objeto del contrato	Período licitado	Ofertas presentadas	Oferta ganadora
11/2018	Billetes de fin de semana	Del 12/09/2018 al 11/09/2019 ²²	3	BALEARIA
0092/2019 (Contrato menor)	Billetes de Semana Santa de 2019	Del 15 al 21 de abril de 2019	2	FRS
2020/94099	Billetes de fin de semana y otros periodos singulares	1 año	0	Ha quedado desierto

²¹ Tabla de elaboración propia a partir de los datos extraídos de la Plataforma de Contratación del Sector Público.

²² Este contrato tenía una duración prevista de un año (hasta el 11 de septiembre de 2019), con posibilidad de prórroga por otro año más, habiéndose prorrogado en dos ocasiones por el Consejo de Administración de *Servicios Turísticos de Ceuta S.L.* y agotando finalmente su vigencia el 12 de noviembre de 2020.

En primer lugar, *Servicios Turísticos de Ceuta S.L.* convocó el procedimiento de licitación núm. 11/2018 con el fin de abaratar los precios del transporte marítimo de los turistas que se desplacen a Ceuta los fines de semana.

A esta licitación de 2018 se presentaron las tres navieras²³ que operan habitualmente en la línea y el contrato se adjudicó finalmente a BALEARIA por un importe de 950.000 €, habiéndose agotado finalmente la vigencia de este contrato el 12 de noviembre de 2020.

Los billetes de los no residentes para viajar en fin de semana y asociados a este contrato con Ceuta, se pusieron a la venta por BALEARIA en septiembre de 2018, con un precio de venta al público de 16 euros para los trayectos de ida y la vuelta (8 euros por trayecto), siendo válidos para viajar en determinados trayectos de cualquiera de los dos barcos con los que BALEARIA opera normalmente en esta línea (un ferry y un barco de navegación rápida), lo que supuso una reducción significativa de los precios de algunas de las rotaciones del fin de semana.

En diciembre de 2019, al inicio de la información reservada, se pudo comprobar en la página web de TRASMEDITERRANEA que esta naviera también habría bajado la tarifa de determinados viajes de fin de semana, igualando el precio de 16 euros para una de las rotaciones de fin de semana.

En este mismo sentido, los Folios 6055 a 6057 del expediente DP/070/19 contienen un correo interno de BALEARIA de octubre de 2019 que alude a una oferta de TRASMEDITERRANEA para los billetes de fin de semana en la línea de Ceuta a 15 euros.

En relación a este concurso para abaratar los billetes de los turistas del fin de semana, se recabó un correo interno de mayo de 2018 de BALEARIA (folios 4500 y 4501), donde se dice que:

*“Para llevarnos todos los puntos **[CONFIDENCIAL]** te mando una propuesta y después valoramos dependiendo de si nos enteramos por dónde va la competencia”.*

Asimismo, también se dispone de otro correo interno de BALEARIA de julio de 2018 en el que se señala que han tenido conocimiento de las condiciones planteadas por TRASMEDITERRANEA en el concurso por medio de la prensa (folios 4639 a 4644).

También se han recabado diversos correos internos de TRASMEDITERRANEA sobre este concurso de 2018, en concreto:

1. Cadena de correos internos de enero de 2018 (Folios 1892 y 1893):

[CONFIDENCIAL]

2. Cadena de correos internos de mayo de 2018, tras la publicación de los pliegos del concurso y las posibilidades de presentar oferta (Folios 1898 y 1899):

[CONFIDENCIAL]

²³ En las inspecciones se recabó documentación sobre esta licitación y las propuestas realizadas por las tres compañías (folios 1454 a 1543, folio 1921 y folios 4528 a 4530).

Por otro lado, en el año 2019, la empresa municipal *Servicios Turísticos de Ceuta S.L.* también licitó un contrato menor que tenía por objeto el *Servicio de transporte que posibilite la llegada de turistas durante la Semana Santa 2019*, con un importe de 14.400 € y un plazo de ejecución entre el día 15 y 21 de abril de 2019. El fin perseguido era que los precios de venta al público de los billetes de ida y vuelta de los turistas no superaran los 16 euros.

En este caso, se presentaron tanto BALEARIA como FRS, resultando finalmente adjudicado a FRS, que presentó la propuesta económica más ventajosa, dado que el coste unitario a repercutir a Servicios Turísticos de Ceuta era de 8 euros por trayecto de ida y vuelta, mientras que en la propuesta de BALEARIA el coste a repercutir era de 12 euros.

En las inspecciones también se obtuvo diversa documentación relacionada con esta licitación de 2019, entre otros, las siguientes cadenas de correos internos de BALEARIA de febrero de 2019:

[CONFIDENCIAL] (Folios 5299 a 5305)

“No hemos recibido comunicación a nuestra oferta pero Efectivamente nos enteramos por la prensa de que se la quedaba FRS.” (Folios 5314 a 5316)

En relación con todo ello, los folios 5338 y 5339 recogen otro correo interno de BALEARIA sobre la posibilidad de igualar los precios de FRS de los billetes de Semana Santa de 2019, mediante la extensión de los precios de los billetes de fin de semana:

[CONFIDENCIAL]

Más recientemente y con posterioridad a las inspecciones, se ha comprobado que *Servicios Turísticos de Ceuta S.L.* ha licitado el procedimiento núm. 2020/94099 con el fin de conseguir el abaratamiento del transporte marítimo de los turistas que se desplacen a Ceuta desde Algeciras los fines de semana y otros períodos concretos del año. No obstante, esta licitación habría quedado desierta al no haberse presentado ninguna oferta²⁴.

Actualmente y de acuerdo con la información publicada en las páginas web de las diferentes compañías, ninguna naviera mantiene los precios reducidos del fin de semana y los precios para viajar en fin de semana en 2021 serían, en términos generales, los siguientes:

BALEARIA (ferry)	[CONFIDENCIAL]
BALEARIA	[CONFIDENCIAL]
TRASMEDITERRANEA	[CONFIDENCIAL]

²⁴ Anuncio de adjudicación publicado en la plataforma de contratación del sector público en fecha 14 de marzo de 2021.

FRS

[CONFIDENCIAL]

III.3. Las tarifas y los precios de venta al público de los billetes de transporte en la línea Algeciras/Ceuta

La información sobre las tarifas y los precios de los billetes de transporte en la línea Algeciras / Ceuta es muy abundante y de muy difícil homogeneización, por lo que el análisis se ha centrado, en primer lugar, en determinar la tipología de tarifas, para analizar después el sistema de fijación de precios, los descuentos y las políticas comerciales que aplica cada compañía en la línea de Algeciras / Ceuta.

III.3.1. Tipología básica de tarifas en la línea Algeciras / Ceuta

Con carácter previo, recordemos que BALEARIA estaría vinculada, entre otras condiciones, por las tarifas a aplicar en las rotaciones realizadas en el marco del CSP y que, tal y como ya se ha apuntado, vienen establecidas en dicho contrato administrativo con carácter de máximos.

Por lo tanto, BALEARIA distingue, por su parte, un primer tipo de tarifa para la *línea marítima de interés público* para viajar en las rotaciones del buque de tipo convencional asociadas al contrato público y limitadas en su importe máximo por el mismo.

En cuanto a las tarifas de las rotaciones realizadas en régimen de competencia por las tres navieras, normalmente operadas en las denominadas embarcaciones de navegación rápida (*fast ferrys*), de acuerdo con la información publicada en sus respectivas páginas web y en términos generales, las tres compañías disponen de:

- Tarifas base para billetes de solo ida y para billetes de ida y vuelta;
- Tarifas base para pasajero adulto y tarifas base para niño;
- Tarifas para pasajeros residentes²⁵ y no residentes;
- Distintos tipos de tarifas para el transporte de vehículos dependiendo del tipo y tamaño del vehículo transportado; y
- Distintos tipos de acomodación, normalmente con un recargo en el precio final del billete para las tarifas *Premium* o *Business Class*.

Por tanto, la tipología básica de tarifas coincide en las diferentes compañías. Ahora bien, existen diferencias en las condiciones de aplicación de cada una de esas tarifas básicas.

Por ejemplo, en la tarifa *niño* y de acuerdo con la información disponible en las páginas web de las tres compañías, la edad de los menores que pueden acogerse a la tarifa *niño* difiere de una compañía a otra, pues mientras que FRS aplica la

²⁵ Bonificados actualmente en el 75% del importe del billete.

tarifa *Niño* a los menores de entre 4 y 13 años²⁶, TRASMEDITERRANEA la aplica a los menores entre 2 y 13 años²⁷ y BALEARIA a los menores de entre 1 y 13 años²⁸.

Por otro lado, como se ha apuntado, las tres navieras también coinciden en ofrecer distintos tipos de acomodación y la aplicación de recargos sobre el precio del billete, pero en diferente cuantía y de distinta manera según se extrae de la información publicada en la página web de cada una de ellas:

- FRS dispone de la tarifa *jet class* y la tarifa *premium class*, esta última con un recargo sobre el precio del billete de 4 € para los Residentes y de 8 € para los No Residentes²⁹.
- TRASMEDITERRANEA distingue entre la tarifa *Butaca* y la tarifa *Premium Class*, aplicando en este caso un recargo general de 12 € sobre el precio del billete.
- BALEARIA distingue en las rotaciones del *fast ferry*³⁰ entre la *Butaca Sirena* y la *Butaca Neptuno*, estableciendo unos precios tasados para ambos tipos de acomodación.

Respecto a las tarifas para el transporte de vehículos, las tres compañías coinciden en distinguir distintos tipos de tarifas en función del tipo y tamaño del vehículo transportado. De acuerdo con la información publicada en las respectivas páginas web:

- FRS distingue entre los siguientes tipos de vehículo: *coche, furgoneta, remolque, motocicleta, autocaravana y caravana*.
- TRASMEDITERRANEA diferencia entre los siguientes tipos de vehículos: *turismo, furgoneta, remolque, moto, autocaravana y caravana*.
- BALEARIA distingue entre: *bicicletas, motos, turismos, remolques, furgonetas y caravanas*.

Por lo que respecta a los canales de venta, en general, los billetes de las tres compañías pueden ser distribuidos a través de alguno de los siguientes medios:

- agencias de viajes, que pueden ser propias de las navieras o no y que suelen estar ubicadas en las inmediaciones de los puertos;
- venta directa por teléfono, en la página web de cada compañía o por medio de la correspondiente aplicación de móvil de cada compañía naviera;
- venta por internet por medio de otros portales o buscadores de billetes (como, por ejemplo: *portalferry.com*).

²⁶ En el caso de FRS, los menores de 4 años no pagarían el importe del billete.

²⁷ En el caso de TRASMEDITERRANEA, los menores de 2 años entrarían en la tarifa *Bebé* y no pagarían el billete.

²⁸ En el caso de BALEARIA, los menores de 1 año no abonarían el billete.

²⁹ <https://www.frs.es/ventajas-frs/servicios-a-bordo/premium-class>

³⁰ En el caso del ferry asociado al contrato público, solo existe la posibilidad de viajar en *Butaca Sirena*.

III.3.2. Fijación de precios en la línea Algeciras / Ceuta

Como se ha analizado en el anterior epígrafe, la tipología básica u oficial de las tarifas de los billetes en la ruta Algeciras/Ceuta coincide en las tres compañías navieras con carácter general, pero con diferencias en determinadas condiciones de aplicación.

Además, a la hora de determinar y fijar los precios de venta al público de los billetes, cada compañía tendría su propia política de diseño y aplicación de las diferentes tarifas, ofertas, promociones y descuentos, entendiéndose por tales cualesquiera rebajas aplicadas sobre los precios de los billetes determinados por las tarifas oficiales.

A modo de síntesis, FRS dispone de tarifas base a las que aplica diversas clases de descuentos generales (por ejemplo: *Carnet Joven* o *Tarjeta Dorada*). Además, FRS también prevé descuentos y ofertas especiales para Grupos o por la adquisición de billetes a través de la aplicación móvil de FRS, así como la posibilidad de aplicar otros descuentos en virtud de acuerdos o convenios con diferentes instituciones (por ejemplo, con la Universidad de Granada o los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado).

TRASMEDITERRANEA ha informado que aplica muy diversos tipos de tarifas en función de colectivos (residentes, pensionistas, grupos turísticos, etc.), canal de ventas (por ejemplo, tarifas sólo disponibles en la web o permitidas para determinados puntos de venta) o segmento de mercado (por ejemplo, pasajeros frecuentes), con diferentes restricciones en función de si se admite realizar cambios de fecha en los billetes o la posibilidad de adquirir billetes sin fecha u horario cerrado³¹.

En términos generales, TRASMEDITERRANEA distingue entre unas tarifas generales y un amplio abanico de *tarifas con descuento comercial*, que las definen como *toda aquella tarifa distinta de la "tarifa general"*, que dan lugar a muy diferentes precios de venta de los billetes. Estas tarifas con descuento comercial están tasadas, son de muy diverso tipo e incluyen distintos productos tarifarios, que se relacionan en amplios listados de tarifas (folios 6496 a 6498 y folios 1092 a 1407 y 2132 a 2156 del expediente DP/070/19, en los que se relacionan los diferentes productos tarifarios de TRASMEDITERRANEA para los años 2018 y 2019).

Finalmente, BALEARIA ha señalado que distingue, en primer lugar, entre dos tipos de tarifas en función de la flexibilidad para anular el billete: *billetes que admiten anulación* y *billetes que no admiten anulación*.

A su vez, BALEARIA informa que aplica los siguientes productos tarifarios básicos: *Tarifa oficial solo ida*; *Tarifa oficial ida y vuelta*; *Ofertas solo ida*; *Ofertas*

³¹ En la página web de TRASMEDITERRANEA se prevé la posibilidad de aplicar en determinados casos un recargo sobre el precio del billete por la venta con flexibilidad total (sin restricciones) o con flexibilidad media (que permitiría cambios de fecha, pero no cancelaciones).

ida y vuelta y Tarifas de grupos. Las ofertas se traducen nuevamente en amplios listados que dan lugar a muy diversas tarifas y a la aplicación de diferentes promociones y descuentos que determinan unos precios por debajo de la tarifa oficial fijada (relación de tarifas y promociones de Balearia en folio 6623 y tablas de tarifas y ofertas de BALEARIA en folios 3382, 3436, 4188 y 4452 del expediente DP/070/19).

Todo ello hace que los listados tarifarios de las tres compañías sean muy dispares y que el análisis comparativo de las tarifas y, por extensión, de los precios de venta al público aplicados por las tres navieras en la línea Algeciras / Ceuta sea complicado y de muy difícil realización³².

Adicionalmente, en este proceso de determinación y fijación del precio final de venta del billete de transporte, junto a todos estos descuentos y promociones aplicados de manera autónoma por cada una de las tres navieras, hay que observar que tanto los residentes en Ceuta como los miembros de familias numerosas tienen derecho a una subvención en el importe del billete, que se traduce en un descuento en el precio final del mismo, siendo dichas bonificaciones acumulables y compatibles entre sí.

Además, otros colectivos también pueden tener bonificada una parte de los billetes, como es el caso de los militares o la policía, en los términos fijados en los respectivos convenios firmados con las navieras por los órganos competentes para ello.

No obstante, del análisis de la documentación obrante en el expediente se extraen las siguientes conclusiones en relación a las tarifas y los precios de venta de los billetes en la línea Algeciras / Ceuta:

1. En primer lugar, los importes de las tarifas se fijan tanto en euros como en dirhams, aplicables según cual sea el punto de venta de los billetes (España o Marruecos). Además, existe la posibilidad de adquirir billetes de la línea de Ceuta combinados con billetes de otras rutas marítimas, lo que dificulta aún más el análisis comparativo.
2. Los importes de las tarifas oficiales en los trayectos realizados en régimen de competencia por las tres navieras suelen diferir de unas compañías a otras. A título de ejemplo y tomando de referencia los años 2018 y 2019, las tarifas equivalentes a *pasajero adulto no residente* (sin descuentos ni bonificaciones) tenían aproximadamente el siguiente importe en euros³³:

³² Además, los importes de las tarifas no incluyen los gastos comerciales y/o los gastos de gestión y emisión de los billetes que se determine por cada compañía para el transporte de pasajeros y de vehículos.

³³ Datos extraídos de la documentación obrante en el expediente.

COMPAÑÍA NAVIERA	2018		2019	
	ADULTO IDA	ADULTO IDA Y VUELTA	ADULTO IDA	ADULTO IDA Y VUELTA
FRS	[CONFIDENCIAL]	[CONFIDENCIAL]	[CONFIDENCIAL]	[CONFIDENCIAL]
TRASMEDITERRANEA	[CONFIDENCIAL]	[CONFIDENCIAL]	[CONFIDENCIAL]	[CONFIDENCIAL]
BALEARIA	[CONFIDENCIAL]	[CONFIDENCIAL]	[CONFIDENCIAL]	[CONFIDENCIAL]

Por tanto, en principio FRS es la compañía que mantendría unos importes más estables en sus tarifas, mientras que las otras dos compañías varían con más frecuencia el importe de sus tarifas, siendo TRASMEDITERRANEA la que dispondría de tarifas más altas en los años 2018 y 2019.

Las tarifas para el transporte de vehículos son mucho más variadas (según tipo y tamaño del vehículo) y su comparación es muy complicada. Además, las tarifas de vehículo se modifican con mayor frecuencia que las tarifas de pasajero, con importes diferentes en muchas ocasiones según cuál sea el puerto de salida.

Hay numerosas promociones y ofertas lanzadas por cada compañía con carácter temporal que se aplican en momentos puntuales del año y con una vigencia limitada (ejemplo ofertas lanzadas por el *Black Friday* o por motivo de determinadas festividades).

Finalmente, en las inspecciones se recabaron numerosos correos relacionados con la determinación de las tarifas y la fijación de los precios en la línea Algeciras / Ceuta. Por ejemplo, entre otros, se recabó el siguiente correo interno de TRASMEDITERRANEA de mayo de 2013 (Folios 466 a 472):

“Tras nuestra última subida en Algeciras-Ceuta, parece que estamos perdiendo tráfico. Aunque, la competencia dentro del libre mercado, parece que subió precios la realidad es que en algunos tramos del día y sobre todo en IV, sus precios son más competitivos y eso nos está restando tráfico. Para tratar de frenar esta caída de tráfico, dentro del libre mercado vamos a poner nuestros precios más competitivos.”

Otro ejemplo es el correo interno de TRASMEDITERRANEA de septiembre de 2014 (Folios 1819 a 1829), en el que se dice que:

[CONFIDENCIAL]

Por otro lado, también se recabaron diversos correos de BALEARIA, como es el caso del siguiente correo interno de BALEARIA de octubre de 2019 reaccionando a la oferta de fin de semana de TRASMEDITERRANEA (Folios 6004 y 6005):

[CONFIDENCIAL]

Asimismo, se recabó la siguiente cadena de correos internos de BALEARIA de febrero 2019 (Folios 5309 y 5310):

“Buenas tardes, Os comento las sucesivas modificaciones que se han producido:

- 1. Desde Algeciras tanto en ida como en ida y vuelta estamos ajustados.*
- 2. Estamos en línea con Trasme. Sin embargo, FRS está muy por debajo (destacado en amarillo) por lo que habría que reaccionar pronto. Vamos comentándolo. [...]”*

[CONFIDENCIAL]

“Buenas, [CONFIDENCIAL]

[CONFIDENCIAL]

III.3.3. Seguimiento periódico entre las compañías de las tarifas y promociones de los competidores en la línea Algeciras / Ceuta

Paralelamente a todo ello, lo que sí se ha podido constatar en la documentación obrante en el expediente es que cada una de las tres compañías lleva a cabo una constante y continua labor de seguimiento y monitorización de la actuación de los competidores en la línea Algeciras/Ceuta a lo largo del año, como lo demuestran los muy numerosos correos internos y las diferentes tablas comparativas de precios y horarios que fueron recogidas en las diferentes inspecciones.

Entre otros, se encuentran los siguientes correos internos de TRASMEDITERRANEA:

1. Correo de febrero de 2013 (Folios 1750 a 1753), en el que se dice:

[CONFIDENCIAL]

2. Correo interno de octubre de 2019 (Folios 2097 a 2099):

“He detectado que vamos por detrás de Balearia y FRS en cuanto a números de vehículos embarcados en ambos puertos.

Te adjunto un documento de excel con la comparativa de las tarifas de las compañías para residentes con los distintos tipos de bonificaciones aplicables y la cuota de mercado de vehículos del [CONFIDENCIAL]

Igual deberíamos de darle una vuelta...”

Por su parte, entre la documentación recabada en la inspección de BALEARIA se encuentran los siguientes correos internos:

1. Correo interno de septiembre de 2019 (Folios 5910 y 5911):

“Buenos días, dándole una vuelta a los precios del estrecho, [...]. Es importante saber los precios reales [...]. Actualmente trasme está vendiendo Algeciras-Ceuta a 278€ un pasajero y coche, adjunto pantallazo:

[CONFIDENCIAL]

Paso los precios según la información que tengo y si podéis conseguir algo distinto, por favor, hacédmelo saber para poder ajustarnos a las tendencias de mercado [...].”

2. Correo interno de julio 2019 (Folio 5863):

[CONFIDENCIAL]

3. Correo interno de junio 2019 (Folio 5588):

“Buenas tardes, hace una semana que no tengo feedback del seguimiento del estrecho, [...].

En mi opinión, para el seguimiento del estrecho, la gente de taquillas es la ideal para rellenar el documento. [...]

[CONFIDENCIAL]

4. Correo interno de finales de enero de 2019 (Folio 5250):

“Os remito el seguimiento de precios online. Hemos encontrado algunas divergencias de precios respecto al seguimiento anterior [...]. Por ello necesitamos que se haga un esfuerzo extra para volver a introducir los precios de los canales físicos tanto en euros como en dirhams durante el día de hoy. Pensad que gran parte de nuestra competitividad pasa por conocer los precios de la competencia y posibles desviaciones respecto al precio medio de mercado.”

Esta labor de seguimiento se realiza incluso de manera diaria y no solo incluye la monitorización de la evolución de los precios de venta de cada competidor (registrando todas las modificaciones y las subidas y bajadas de precios conocidas a través de las páginas web o por medio de los diferentes puntos de venta), sino que también abarca el seguimiento de las diferentes promociones y ofertas lanzadas por los competidores en la línea marítima de Algeciras / Ceuta.

Además, también se lleva a cabo, con carácter general, el seguimiento de los horarios y de las rotaciones operadas por las tres compañías e, incluso, el seguimiento del número de pasajeros y de vehículos transportados en los trayectos de los tres operadores. A título de ejemplo, hay un correo interno de BALEARIA de junio 2019 (Folio 5520), en el que se dice que:

“Buenos días,

*Me comenta **[CONFIDENCIAL]** que está observando los embarques de Frs y la diferencia con nosotros es muy grande, sobre todo este fin de semana con motivo de la salida de vehículos de Marruecos por la fiesta del ramadán.*

La salida de las 21,00 de frs de Ceuta con la nuestra de las 20,30h, ellos 40 vehículos frente a los 13 vehículos que embarcamos nosotros.

Esta mañana a las 09,00, salida de frs de Ceuta, exactamente igual, han ido completos.

*Hemos preguntado a las agencias y la diferencia con nosotros es muy grande.
[...]*

Deberíamos revisar esas diferencias.”

Este seguimiento y monitorización de la actividad desarrollada por los diferentes competidores en la línea se ve además facilitado al estar las tres compañías situadas en las inmediaciones de los puertos y a ello contribuyen también las agencias de viajes que les van informando.

Asimismo, el seguimiento también alcanza a otras cuestiones generales también relacionadas con la línea, como es el caso de la comunicación en las líneas del Estrecho realizada por las diferentes navieras sobre la adaptación a la nueva normativa internacional sobre combustibles IMO 2020³⁴, que obliga a las navieras a utilizar un combustible menos contaminante a partir de 2020, con repercusión tanto en los costes del buque y de la línea como en los precios. A este respecto se han recabado diferentes correos internos en los que las compañías intercambian las comunicaciones realizadas por los competidores en esta materia. (Folios 1571 a 1574; folios 2129 a 2130 y folios 6094 a 6096).

III.4. Rotaciones y horarios en la línea Algeciras / Ceuta

III.4.1. Consideraciones generales

El tráfico de pasajeros y mercancías está liberalizado, por lo que el número de rotaciones entre los puertos de Algeciras y Ceuta y los horarios de las mismas son, en principio, fijados libremente por cada compañía naviera según sus intereses comerciales u operativos, sin más limitación formal que la necesidad de comunicar por escrito a las Autoridades Portuarias los horarios elegidos para cada rotación y con el fin de obtener la oportuna autorización de la Autoridad Portuaria, necesaria para poder operar y atracar en los horarios elegidos para cada una de las rotaciones o escalas.

La Autoridad Portuaria resolverá en cada caso después de valorar tanto la viabilidad técnica de la maniobra como la disponibilidad horaria del atraque en cuestión y garantizando la prestación de los servicios portuarios³⁵.

La disponibilidad de atraques resulta imprescindible para poder operar en cualquier línea marítima y además puede condicionar la determinación de los horarios de las diferentes rotaciones de una ruta, correspondiendo a las Autoridades Portuarias la gestión y ordenación de dichos atraques.

³⁴ La OMI, en el marco del Convenio Internacional para prevenir la contaminación de los buques de 1997 (Convenio MARPOL) ha fijado un nuevo límite mundial de contenido de azufre en el fueloil utilizado a bordo de los buques de 0.50% masa/masa a partir del 1 de enero de 2020 (previamente era del 3,50%), con la pretensión de reducir la cantidad de óxido de azufre de los buques.

³⁵ Los servicios portuarios se refieren a aquellas actividades de prestación dirigidas a hacer posible la realización de las operaciones asociadas con el tráfico marítimo en condiciones de seguridad, eficiencia, regularidad, continuidad y no discriminación. Incluyen servicios técnico-náuticos (servicios de practicaje, el amarre y desamarre de buques), servicios al pasaje (embarque y desembarque de pasajeros, carga y descarga de vehículos, carga y descarga de equipajes) y servicios de manipulación de mercancías (carga, estiba, descarga y desestiba).

En el caso concreto de la ruta Algeciras / Ceuta, el puerto de Ceuta cuenta con una terminal situada en el muelle *Cañonero Dato*, que dispone de cuatro atraques en los que operan actualmente tres compañías navieras: TRASMEDITERRÁNEA, en el atraque 2; BALEARIA, en el atraque 3; y FRS IBERIA, en el atraque 4.

No obstante, se reconoce por la Autoridad Portuaria de Ceuta que existe la posibilidad de que dos o más compañías navieras compartan un mismo atraque, pero *“que se prefiere la flexibilidad de asignar a cada compañía su propio atraque habitual”* (Folios 6725 a 6728 del expediente DP/070/19).

Tras analizar la documentación obrante en el expediente, se ha comprobado que, generalmente, cada compañía tiene asignado un atraque en el puerto de Ceuta. No obstante, en determinados casos tanto FRS como Balearia pueden hacer uso del atraque 4³⁶.

Por su parte, el Puerto de la Bahía de Algeciras dispone de tres atraques dedicados a la línea marítima regular Algeciras / Ceuta, los cuales son ocupados de manera indistinta por las diferentes navieras para una eficiente explotación comercial del servicio y evitar esperas en la Bahía. Según ha confirmado la Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras (APBA), *únicamente es necesario para el uso de los atraques por las compañías navieras que exista disponibilidad de atraque en función de los horarios solicitados*. (Folios 6732 y 6733 del expediente).

Asimismo, la APBA ha corroborado que la Autoridad Portuaria no interviene directamente en el establecimiento de los horarios de los barcos, existiendo a este respecto total libertad de horarios (folio 6733).

Sin perjuicio de todo lo anterior, aparte de tener que aprobar y confirmar los horarios de cada rotación, las Autoridades Portuarias pueden establecer también ciertos condicionantes.

Por ejemplo, en el documento *Instrucciones para la ordenación de los tiempos de atraque y estancias de buques ferrys y fastferrys que realizan las líneas de tráfico Algeciras/Ceuta y Algeciras/Tánger Med, en la carga y descarga de pasajeros*,

³⁶ En los folios 1417 a 1420 se contiene un correo interno de FRS de julio de 2016 en el que se plantea un borrador con los *Horarios recomendados a la APC para Balearia en atraque 4* (en el que opera FRS habitualmente), los cuales BALEARIA debería cumplir para no provocar retrasos a FRS, todo ello a petición de la APC:

“Buenas tardes: Después de conversación telefónica con [CONFIDENCIAL] me comenta que han desechado la opción de trasladar la pasarela de pasaje del atraque nº 3 al nº 1 y que la solución para que Balearia utilice el atraque nº 4 sin provocarnos retrasos es invitarles a salir 1 hora antes que nosotros como mínimo desde el puerto de Ceuta.

Me ha pedido que le envíe un borrador con los horarios que tendría que cumplir Balearia según las directrices de la APC tanto desde Ceuta como de Algeciras [...]”

Asimismo, en folios 5322 y 5330 se incluye una cadena de correos internos de BALEARIA de febrero de 2019 también sobre la posible utilización de este atraque 4 del puerto de Ceuta:

“Sres. en próximas fechas FRS estará en Autorización por la APCeuta (es como una especie de concesión) en el atraque n.4 de Dato. Nosotros seguiremos usando el atraque como hasta ahora con la limitación que nos ponía [CONFIDENCIAL], que no entorpeciéramos la operativa. [...] Independientemente de todo esto, deberíamos usar el atraque 4 siempre y cuando no quede otra opción, siempre tenemos que intentar usar el atraque nº 3.”

vehículos y mercancías, emitido por el puerto de Algeciras en fecha de julio de 2019 (folios 1567 a 1570 y folios 5834 a 5837), se limita el tiempo máximo de estancia en el atraque para las operaciones de carga y descarga de buques *ferrys* a una hora y media por barco, mientras que el tiempo de estancia en los atraques para las embarcaciones de alta velocidad (*fast-ferrys*) se limita a una hora como máximo.

Además, se ordena a las navieras a que programen los horarios de sus buques de manera cruzada o “en espejo”, con el fin de optimizar el uso de los atraques en ambos puertos y debiendo comunicar a la APBA dichos horarios con antelación suficiente para su autorización y/o confirmación, debiendo existir además 15 minutos³⁷ de diferencia entre los horarios de salida programados por las navieras en cada línea.

Así, cuando una naviera desee cambiar y/o establecer un nuevo horario o servicio para un buque, este horario no puede coincidir con ninguno de los establecidos con anterioridad y/o ya existentes, debiendo necesariamente respetar esos 15 minutos³⁸.

De todo lo anterior se concluye que la determinación del número de rotaciones de una línea marítima y de los horarios de las mismas es, en principio, libre y corresponde a cada compañía naviera su elección y determinación en función de sus intereses comerciales. Ahora bien, para ello las navieras deben ajustarse a que haya disponibilidad de atraques en los puertos, cuya ordenación es competencia de las Autoridades Portuarias, y que sea posible navegar en el horario solicitado, debiendo cumplir con las instrucciones y/o condiciones que, en su caso, fijen las autoridades portuarias.

Adicionalmente, puede haber también otras circunstancias externas que también pueden influir en la práctica en los horarios y las salidas de los barcos de puerto, como pueden ser: causas operativas (por ejemplo, por cuestiones de maniobrabilidad o el mantenimiento de los atraques), causas técnicas (por ejemplo, en caso de avería o accidente) y, sobre todo, causas meteorológicas.

III.4.2. Número de rotaciones y horarios efectivamente realizados por las diferentes compañías navieras en los últimos años en la línea Algeciras / Ceuta

Más concretamente, en cuanto al número de rotaciones y los horarios de cada una de ellas en los últimos años, de acuerdo con la información disponible en el expediente, FRS ha realizado la prestación del servicio de transporte en la línea Algeciras / Ceuta con dos barcos: el buque *Ceuta Jet* (que es el habitual en la prestación del servicio) y el buque *Algeciras Jet*.

³⁷ Este periodo mínimo de 15 minutos de decalaje entre maniobras se informa que ha sido adoptado como criterio de seguridad de las maniobras y de la navegación y para evitar maniobras simultáneas en espacios reducidos.

³⁸ En los casos en que un barco deje de operar la línea (por parada, mantenimiento, suspensión, etc....) podrá volver a la misma en ese horario, siempre y cuando aún se encuentre disponible.

Desde el año 2012, con alguna variación, FRS hace entre cinco y seis rotaciones por día en la línea de Algeciras / Ceuta (total de diez o doce viajes al día), saliendo generalmente el primer barco desde Algeciras en horario de 7h30 y el último desde el puerto de Ceuta a las 23h59.

Por su parte, desde el mes de noviembre del año 2012, TRASMEDITERRANEA presta el servicio de transporte marítimo entre Algeciras y Ceuta con un solo barco³⁹ (normalmente con el buque *Milenium Dos*, ahora con la denominación *Ciudad de Ceuta*), variando el número de rotaciones por día en el transcurso de los años y según las fechas. En general y de acuerdo a la información obrante en el expediente, las rotaciones realizadas por TRASMEDITERRANEA en la línea Algeciras / Ceuta entre 2012 y 2019 ha sido una media de cuatro rotaciones por día y de cinco rotaciones al día en temporada alta (Folios 6477 a 6487)⁴⁰, normalmente haciendo su primera salida desde Algeciras en torno a las 8h de la mañana.

En cuanto a BALEARIA, desde octubre de 2011 BALEARIA es titular del contrato administrativo y, por tanto, ha de seguir las pautas y condiciones fijadas en el mismo en cuanto a horarios y número de rotaciones.

El buque que BALEARIA tiene asociado al contrato público es el *Passio Per Formentera*, el cual realiza una media de cuatro rotaciones al día (ocho trayectos al día) entre las 6h y las 23h30, con una primera salida desde el puerto de Ceuta y una última salida desde el puerto de Algeciras, de conformidad con lo estipulado en el Pliego del contrato.

Por otro lado, BALEARIA también tendría destinado en esta línea un segundo barco tipo *fast ferry* (que suele ser el buque *Avemar Dos*) con el que compite con las otras navieras. Este segundo buque de BALEARIA habría realizado, entre los años 2012 y 2019, una media de seis rotaciones al día (esto es, doce viajes en ambos sentidos), normalmente con una primera salida desde Algeciras.

Por tanto, sumando las rotaciones realizadas con ambos barcos, BALEARIA realiza por sí misma una media de diez rotaciones cada día en la ruta marítima Algeciras Ceuta (20 viajes en ambos sentidos).

Tal y como ya ha sido previamente apuntado, el artículo 8.1 del RD 1516/2007 establece las obligaciones de servicio público para la línea Algeciras-Ceuta, fijando la frecuencia mínima de los servicios de esta línea en tres viajes al día en ambos sentidos (es decir, seis viajes), que *deberán cumplirse bien de forma individual bien colectivamente por todas las empresas prestatarias*.

³⁹ TRASMEDITERRANEA fue titular del contrato del Estado hasta el año 2011 y operaba en un primer momento en la línea Algeciras / Ceuta con dos barcos y haciendo entonces de media diez rotaciones diarias (cinco rotaciones con cada barco).

⁴⁰ Tras decretarse el estado de alarma en marzo de 2020, se ha informado que en abril de 2020 se suspendió la línea hasta junio 2020, que comenzó realizando dos rotaciones y al final del año 2020 TRASMEDITERRANEA habría vuelto a realizar 4 rotaciones por día en esta línea.

La media⁴¹ de las rotaciones y viajes efectivamente realizados por las tres compañías en la línea Algeciras/Ceuta entre los años 2012 y 2019 se resume en la siguiente tabla, donde queda reflejado que, en conjunto, se supera con creces esas obligaciones de servicio público impuestas por la normativa con carácter de mínimos para esta línea:

EMPRESA	ROTACIONES/ DÍA		VIAJES/DÍA
FRS	[CONFIDENCIAL]		[CONFIDENCIAL]
TRASMEDITERRANEA	[CONFIDENCIAL]		[CONFIDENCIAL]
BALEARIA	CSP	[CONFIDENCIAL]	[CONFIDENCIAL]
	Fast Ferry	[CONFIDENCIAL]	[CONFIDENCIAL]
Total	[CONFIDENCIAL]		[CONFIDENCIAL]

III.5. La Operación Paso del Estrecho (OPE)

Finalmente, conviene hacer también breve referencia a la Operación Paso del Estrecho, conocida como OPE. Se trata de un dispositivo operativo que se desarrolla cada año desde 1987 entre los días 15 de junio y 15 de septiembre, con el objetivo de hacer seguro y fluido el viaje y desplazamiento de un gran número de pasajeros que cruzan el Estrecho entre esas fechas⁴².

El elemento esencial de la operación es, en definitiva, garantizar la existencia de medios de transporte idóneos para realizar la travesía marítima, así como adoptar las medidas necesarias para que los tiempos de espera se reduzcan al mínimo, dado el elevado número de personas y vehículos implicados y, especialmente, el calor de la época estival, que obliga a tomar medidas para no dilatar los tiempos de embarque⁴³.

La OPE es coordinada por la Dirección General de Protección Civil y Emergencias y se desarrolla en base a un Plan Especial de Protección Civil, que está ideado, estructurado

⁴¹ Se trata de los datos en sus términos medios, pudiendo haber fechas o períodos temporales en que el número de rotaciones o viajes puede ser inferior o superior en relación con cada una de las compañías.

⁴² En la OPE de 2018 se desplazaron 3.241.679 pasajeros y 743.240 vehículos, mientras que durante la OPE de 2019 se transportó a 3.340.045 pasajeros y 760.215 vehículos. Por tanto, hasta ese momento, tendencia ascendente en el número de personas y vehículos en tránsito en el Estrecho. En los años 2020 y 2021 no se ha activado la OPE.

⁴³ De acuerdo con lo dispuesto en la Resolución de 20 de junio de 2019, de la Secretaría General de Transporte, por la que se imponen obligaciones específicas a las compañías navieras que realizan transporte marítimo entre Algeciras y Tánger Med, Algeciras y Ceuta y Tarifa y Tánger Med.

y dirigido a prevenir situaciones de riesgo y a hacer frente a las contingencias que comporta todo movimiento masivo de personas. Además, se establece un Plan de Seguridad, junto con un Plan de Flota dimensionado en base a las necesidades.

La OPE conecta diferentes puertos españoles (Algeciras, Tarifa, Málaga, Almería, Motril, Alicante, Valencia, Ceuta y Melilla) con diferentes puertos del Norte de África⁴⁴, tiene una duración aproximada de tres meses y se divide en dos fases: la fase de Salida (entre el 15 de junio hasta el 15 de agosto) y la fase de Retorno (desde 15 de julio hasta el 15 de septiembre).

El Plan Especial de Protección Civil establece también aquellas fechas que se prevén como días críticos y de mayor aglomeración en la fase de salida y en la fase de retorno, permitiendo aplicar durante estos días una serie de medidas especiales, como pueden ser la ruptura de la ordenación de los horarios o la activación de la Intercambiabilidad de billetes y de las tarjetas de embarque, todo ello con el único fin de facilitar el embarque fluido y constante de pasajeros.

Esta intercambiabilidad implica que los pasajeros puedan embarcar en el primer barco disponible según el orden de llegada al puerto, sin esperas e independientemente de que su billete corresponda a otra compañía naviera.

Esta intercambiabilidad se puede activar para determinados días de la OPE que están expresamente señalados en las resoluciones de la Secretaría General de Transporte (SGT) y se activa por resolución motivada del Capitán Marítimo (en este caso, de Algeciras o Ceuta, según el sentido del trayecto) y a petición del Director Provincial del Plan de Protección Civil y previo informe de la Autoridad Portuaria que corresponda (Algeciras o Ceuta).

Tras la modificación del marco jurídico de los Puertos y de la Marina Mercante que tuvo lugar en el año 2011, el nuevo artículo 260.2 del TRLPEMM declara que la intercambiabilidad de billetes, la sujeción a los horarios establecidos e, incluso, la fijación de una tarifa de intercambio común que sean decretadas por la Administración marítima durante los días de la OPE, se considerará *conducta exenta por ley a los efectos previstos en el apartado 1 del artículo 4 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia*, para las líneas que unen, entre otros, los puertos españoles con las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

Por tanto, la intercambiabilidad de billetes es considerada, en principio, una conducta exenta a los efectos de la LDC.

La intercambiabilidad de billetes comporta también inevitablemente que después las empresas tengan la obligación de compensarse entre sí por los pasajeros que efectivamente hayan transportado con billetes de otras compañías.

En este sentido, la resolución de la SGT de 2019 establecía que la intercambiabilidad podrá contemplar también la adopción de acuerdos que incorporen, entre otros elementos, *un mecanismo de compensación que, basado en el régimen tarifario definido*

⁴⁴ Según los datos de la OPE 2019, el puerto de Algeciras es el de mayor afluencia, suponiendo más del 71% del total de los movimientos de toda la OPE.

en la propia resolución de SGT, garantice el cobro de los servicios marítimos prestados por las diferentes empresas y asegure la estabilidad y permanencia del sistema de intercambio establecido a lo largo de toda la OPE. A tales efectos, las navieras afectadas enviarán a las Capitanías Marítimas de Algeciras y de Ceuta sendos compromisos fehacientes de la aceptación de la intercambiabilidad y que saldarán y compensarán los saldos sobrevenidos por la intercambiabilidad, antes de la terminación del año en curso.

La resolución de la SGT también fija los importes de las tarifas de intercambio para la compensación entre navieras, los cuales son en principio determinados por la DGMM, y circunscribe la intercambiabilidad a aquellas empresas que no tengan saldos deudores por la decisión de intercambiabilidad de años anteriores.

Además, la Administración puede intervenir también durante la temporada OPE en otras cuestiones relacionadas con la flota y los buques a utilizar por cada compañía en la línea, lo que puede tener también incidencia en la determinación de los atraques que usan las navieras normalmente.

Ahora bien, la tarifa intercambio fijada en las resoluciones de SGT no tiene carácter de mínimos y tampoco equivale a precio de venta al público y su determinación no significa que se pueda acordar el mismo régimen tarifario ni un precio único por las navieras, pues esto solo sería posible mediante acuerdo voluntario de las partes.

En este sentido, se pronunció la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de mayo de 2015, dictada en expediente S/080/80, en la que se establece que:

Esta Sala entiende que no resulta en modo alguno la exención que se propugna, pues en momento alguno se ha impuesto por la Administración marítima que se pusieran de acuerdo sobre los precios. Es indudable la existencia de actuaciones administrativas encaminadas a facilitar en lo posible las OPES, y específicamente, a imponer la intercambiabilidad de los billetes a tales efectos. Pero ni se impone un precio único, ni se impone que a fin de eliminar la competencia se pongan de acuerdo los competidores para unificar las tarifas.

El Tribunal Supremo en sus sentencias relativas a anteriores actuaciones de las empresas que desempeñan las líneas de paso del Estrecho, ha insistido en que el alineamiento de los precios no es la consecuencia inevitable de la intercambiabilidad de los billetes.

Así en la sentencia de 3 de febrero de 2009 señala que "En cuanto a las consecuencias anticompetitivas de los acuerdos o autorizaciones de intercambiabilidad de billetes, debe recordarse que tales acuerdos son compatibles con diferencias de precios en función de las estrategias comerciales de las empresas afectadas y de las características de los servicios prestados (mayor o menor calidad o variedad de los mismos), lo que conlleva, en su caso, las correspondientes liquidaciones de las diferencias entre las empresas, tal como recuerda el Tribunal de Defensa de la Competencia en el punto 10 de los hechos probados de su resolución. De esta manera, es perfectamente compatible la admisión o la autorización de acuerdos de

intercambiabilidad de billetes y de coordinación de horarios con la existencia de diversidad de tarifas en función de las compañías y embarcaciones."

En las inspecciones en las sedes de las empresas se recabó diversa documentación relacionada con la OPE y la determinación de las tarifas de intercambio. Por ejemplo:

1. Correo interno de FRS de junio de 2017 (Folios 1452 y 1453) reenviando un correo entre los representantes de Fomento y la DGMM en los que se incluye una tabla con los *precios medios de todas las compañías en los días de posible intercambio de billetes*.
2. Correo interno de FRS en relación con la intercambiabilidad de billetes de julio de 2018 (Folios 1548 y 1549), en el que se dice que:

"es MUY importante que contestes a este mail que los precios que [CONFIDENCIAL] menciona solo se pueden aplicar entre las navieras y nunca reflejan los precios de venta con cara a los clientes".

3. Correos internos de TRASMEDITERRANEA de abril de 2014 (Folios 1811 a 1814) resumiendo una reunión celebrada en la sede de la APBA para preparar la OPE de 2014, con la asistencia del representante de la DGMM, de los capitanes marítimos de Ceuta y Algeciras, de la dirección de las Autoridades Portuarias de Algeciras y Ceuta y de los representantes de las distintas navieras. En dicho correo se indica que:

"[...] las autoridades lo que quieren es la máxima capacidad diaria. Los buques mayores y el mayor número de rotaciones posibles habida cuenta de la concentración de tráfico especialmente en el retorno. [...].

La entrada de este buque en la línea hace que en Ceuta deban reubicar el buque de FRS. El buque de FRS tendrá que cambiar el atraque 4 bien por el 1 o por el dos. Por nuestra parte podemos elegir si queremos operar en el atraque 1 o en el 2. El puerto de Ceuta se ha comprometido a acometer las modificaciones que se deban realizar, fingers, entalladuras de los tacones, etc. Algo que hasta ahora nunca se lo había planteado. [...]

INTERCAMBIO: [...]

Por su parte la DGMM, dice que está estudiando jurídicamente que se puedan incluir la petición de avales en la Resolución de intercambio, pero que no ven base legal..., que se complicaría mucho al ser tantas las navieras y líneas involucradas..., en definitiva, parece que no pedirán avales.

[...]

Por último, exponen que sería "deseable" que el 16 de junio las deudas por intercambio estuviesen saldadas.

En definitiva, lo que hemos podido ver es que un año más, la flota sigue sin estar clara y las reglas tampoco están definidas. [...] Lo que le importa a la

Administración es que los buques tengan el máximo de capacidad y que puedan dar el máximo de rotaciones.

En cuanto a garantizar el cobro de los intercambiados, todo son inconvenientes o no encuentran base legal suficiente.

Es decir que podría pasar perfectamente lo del año pasado. Una naviera que no opera prácticamente en todo el año, se le permite operar en plena OPE y encima no pagaría el intercambio prestado.”

4. Correo interno de BALEARIA de junio de 2017 (Folio 3350 a 3352) sobre la resolución OPE de 5 de junio de 2017:

“Claramente se perjudican los intereses de la línea de Ceuta (un puerto español) frente a los de Tánger, la clara beneficiada, si ya de por sí predomina esta última en la demanda. [...].

Con estos precios dejan KO a Ceuta en periodo de intercambio, incluso es más barata la tarifa de intercambio que la actual que tenemos para los no residentes, [...].

Imagino que han obtenido medias entre las diferentes tarifas de las Compañías y si lo han realizado en este último periodo con las ofertas tanto de FRS como de Trasmediterranea en Ceuta el resultado es a la baja en Ceuta y ya no decir en Tánger con las arremetidas ofertas de intershipping.

Resumiendo, no solo nos obligan a intercambiar sino a soportar una bajada importante en ingresos en estos periodos comparándolo con otros años.”

5. Cadena de correos de BALEARIA de junio de 2017 (Folios 3355 a 3361) sobre la bajada de las tarifas de intercambio fijadas en la resolución OPE de 2017, en los que se alude a una reunión celebrada al respecto con las autoridades y las navieras y la posible intervención de ANAVE en la cuestión:

*“Ayer viernes por la mañana se celebró la reunión anunciada en la DGMM a la que asistimos Balearia, Trasmediterranea y FRS y por parte de la administración [...]. La reunión fue un fracaso total ya que la Administración no quiere reconocer su error, [...], pero ahora su único argumento es que ellos no tenían otro método que calcular precios a través de internet, todos les dijimos que lo que tenían que haber hecho era consultar con las navieras como se ha hecho toda la vida en la OPE. [...] Al final tomamos la resolución que cada naviera actuara independientemente, para evitar problemas con competencia, que es quien está detrás de todo el lío y que enviaríamos un correo a **[CONFIDENCIAL]**, notificándole que de acuerdo con el artículo 270 de la Ley de puertos son las navieras quien tienen la facultad de fijar los precios en casos de intercambio y no la administración y de otra parte enviar un memorándum con los históricos de cada naviera en cuanto a venta anticipada en estas fechas, diferencias de precios en los días punta de la OPE, etc de modo que se haga resaltar el error cometido por la administración. [...].”*

III.6. Comunicaciones y reuniones entre competidores

Por último, de la documentación obrante en el expediente sí se ha podido comprobar que existen numerosas reuniones, encuentros y comunicaciones entre ellas por diversos motivos, aparentemente justificados, estrechando con ello un conocimiento recíproco en un mercado de por sí muy transparente.

En primer lugar, están las reuniones que tienen lugar con ocasión de coordinar la OPE y la intercambiabilidad de billetes con las distintas autoridades administrativas.

Paralelamente, tienen lugar diversos contactos entre las navieras a raíz de reuniones convocadas por las autoridades portuarias para la coordinación de la actividad portuaria, así como por la propia Ciudad de Ceuta o por ANAVE, la Asociación de Navieros Españoles, cuando se trata de cuestiones generales que afectan a la línea.

Finalmente, también existen contactos entre las navieras derivadas de algunas operaciones comerciales y/o de cuestiones relacionadas con los buques ro-ro de carga y transporte de mercancías.

IV. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. - HABILITACIÓN COMPETENCIAL

El artículo 41 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC), teniendo en cuenta lo dispuesto en la disposición adicional segunda de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, establece que la CNMC *“vigilará la ejecución y el cumplimiento de las obligaciones previstas en la presente Ley y sus normas de desarrollo así como de las resoluciones y acuerdos que se adopten en aplicación de la misma, tanto en materia de conductas restrictivas como de medidas cautelares y de control de concentraciones.”*

El artículo 71 del Reglamento de Defensa de la Competencia (RDC), aprobado por Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, que desarrolla estas facultades de vigilancia previstas en la Ley 15/2007, precisa en su apartado 3 que *“el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia resolverá las cuestiones que puedan suscitarse durante la vigilancia”*, previa propuesta de la Dirección de Competencia.

En consecuencia, de conformidad con lo previsto en el artículo 21.2 de la Ley 3/2013 y el artículo 14.1 a) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por Real Decreto 657/2013, la competencia para resolver este procedimiento corresponde a la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC.

SEGUNDO. - VALORACION DE LA SALA DE COMPETENCIA

El objeto de valoración del presente expediente ha sido la posible persistencia de acuerdos o la concurrencia de nuevas prácticas concertadas entre las navieras que han operado en la línea Algeciras/Ceuta durante los últimos años, con el fin de coordinar la fijación de precios u otras condiciones comerciales, de repartirse el mercado o de intercambiar información comercial sensible para coordinar la determinación del número

de rotaciones diarias de la línea y de sus horarios, repartirse los derechos de atraque en los puertos o concurrir a las diferentes licitaciones públicas que afectan a esta línea marítima.

En las resoluciones objeto de vigilancia se intimaba a las empresas infractoras a cesar en las conductas sancionadas y al pago de las multas correspondientes.

Por lo que respecta a la vigilancia del cumplimiento de ambas resoluciones, todas las empresas ya habrían pagado las multas respectivas correspondientes a ambos expedientes⁴⁵.

De la investigación realizada del mercado en los últimos años y de los hechos puestos de manifiesto anteriormente, tanto en temporada OPE como durante el resto del año, se han podido extraer las siguientes conclusiones.

- De forma preliminar, es necesario poner de manifiesto que se trata de un mercado muy transparente, en el que no solamente son públicos, conocidos y sometidos a seguimiento recíproco las tarifas y los precios de las distintas compañías navieras, sino que se trata también de un mercado en el que los distintos operadores interactúan de manera constante, periódica y conjunta en distintas reuniones y comunicaciones con diferentes instituciones u organismos que refuerzan aún más esa transparencia.
- Por otro lado, se trata de un mercado muy intervenido en el que, a pesar de que la normativa impone una serie de obligaciones de servicio público a todas las navieras, se licita por parte de la DGMM un contrato de servicio público (CSP) para garantizar la correcta y continua prestación del servicio de transporte marítimo en la línea Algeciras/Ceuta. Además, en las temporadas de máxima afluencia de pasajeros y, por tanto, de mayor demanda, se puede decretar la OPE y las empresas se deben ajustar a lo que dispongan las resoluciones de la SGT, en particular, a la intercambiabilidad de billetes y/o la sujeción a horarios determinados. Finalmente, la Ciudad de Ceuta también lleva a cabo diversas iniciativas con el fin de abaratar el coste de los billetes de transporte e incentivar con ello el turismo de Ceuta, sin olvidar que los residentes en Ceuta y los miembros de las familias numerosas tienen reconocida una bonificación, acumulables entre sí, sobre el importe de los billetes de transporte marítimo.
- En relación a la licitación periódica del CSP por parte de la DGMM, en el Informe PRO/CNMC/002/18, que fue emitido a raíz de la propuesta presentada desde Ceuta de modificar las obligaciones de servicio público impuestas por la normativa y de eliminar el contrato administrativo con la DGMM en la línea de Algeciras / Ceuta, ya se señalaba que cabría replantear la continuidad del CSP, salvo que *existan otras razones por las que sea*

⁴⁵ A excepción de la multa impuesta a TRASMEDITERRANEA en el expediente S/241/10, tras su anulación por la STS de 1 de junio de 2015.

preciso imponer la existencia de un CSP (por ejemplo, ciertas características del buque necesarias para garantizar la travesía).

Asimismo, el citado informe también indicaba que en caso de mantener el CSP, sería altamente recomendable que el diseño de la licitación sea revisado y cuestionar que el proceso de licitación del CSP haya sido suficiente para garantizar la competencia efectiva y adecuado para conseguir el menor coste para la colectividad.

- Esta licitación del CSP en la línea Algeciras/Ceuta estaría, en principio, justificada por la necesidad de garantizar la conectividad del territorio de Ceuta con la península, dada la falta de alternativas de transporte y, especialmente, las posibles condiciones meteorológicas adversas del Estrecho que pueden imposibilitar la navegación de determinados tipos de embarcaciones. Además, el barco asociado al contrato debe ser un buque de casco convencional que también lleva a cabo otras prestaciones esenciales como, por ejemplo, el transporte de mercancías peligrosas entre ambos territorios.
- Sin entrar a valorar el diseño de la licitación del CSP, se ha comprobado que, salvo en la licitación de 2019, a este concurso solo se presenta BALEARIA desde el año 2011, ajustándose y prácticamente sin bajar el presupuesto de licitación. Sólo en el año 2019, año en el que se presentaron por primera y única vez dos empresas a este concurso, se produjo una bajada del presupuesto de licitación, bastante llamativa pues se bajó en más del 85%. Además, en esta licitación también se rebajó el importe de las tarifas máximas de los billetes asociados al contrato en un 15%, circunstancia que tampoco había ocurrido en otras licitaciones anteriores y que es particularmente interesante, en la medida en que una de las preocupaciones persistentes es el alto precio aplicado con carácter continuo a los billetes de esta ruta.
- No obstante, según se ha podido comprobar, en la licitación que ha tenido lugar en 2021 se habría vuelto a la situación anterior, siendo BALEARIA nuevamente la única empresa en presentar propuesta, casi mimetizando el presupuesto base de licitación y volviendo a incrementar el importe de las tarifas máximas en los pliegos del contrato, similar al de las licitaciones anteriores al 2019.
- Todo ello lleva inevitablemente a plantear, en línea con el informe PRO/CNMC/002/18, la oportunidad de modificar el diseño de la licitación del CSP en la línea de Ceuta, con el fin principal de garantizar una mayor competencia y concurrencia de empresas en la licitación, que redunde en una rebaja del presupuesto del contrato y del precio de los billetes y de dotar así de mayor eficiencia y eficacia a dicha licitación.
- Además, el CSP obliga al buque asociado al contrato a realizar cuatro rotaciones al día, que excede de por sí la obligación de realizar un mínimo de tres rotaciones al día que se impone por la normativa de manera conjunta a todas las navieras de la línea, pudiendo contribuir con ello a que el número de rotaciones y trayectos existente en la línea sea tan elevado.

- Asimismo, los pliegos del CSP también obligan al buque adscrito al contrato a aceptar a los viajeros del resto de las compañías en caso de mal tiempo, señalando que en estos casos *se firmarán los oportunos acuerdos de intercambio y de compensación*, pero sin especificar ni desarrollar estos mecanismos de compensación y liquidación entre navieras.

Garantizar la operatividad en el Estrecho en caso de mal tiempo es lo que justificaría este CSP, por lo que sería interesante aclarar también cuáles son y cómo funcionan estos mecanismos de compensación y liquidación entre navieras en los supuestos de mal tiempo en los que sólo navega el barco asociado al contrato, a fin de dotar de mayor transparencia y eficacia a la licitación del CSP.

- Sin perjuicio de todo lo anterior, después de haber analizado la documentación recabada en las inspecciones, no se aprecia que haya indicios que permitan deducir que las empresas hayan alcanzado ningún acuerdo para concurrir o no concurrir a la licitación del CSP en la línea de Algeciras/Ceuta.

De hecho, tal y como ya ha sido apuntado, en la licitación de 2019 fue la única ocasión en la que concurren dos empresas, lo que pareció contribuir a que bajara significativamente tanto el presupuesto de adjudicación del contrato como el importe de las tarifas máximas a aplicar a los billetes, lo que podría haber intensificado o promovido la competencia entre las navieras.

- En tal sentido, resulta especialmente clarificador el correo de abril de 2019 recabado en la inspección de BALEARIA (folios 5431 a 5434), manifestando así la contrariedad y la pérdida económica que le supone la mera presentación de oferta por TRASMEDITERRÁNEA en la licitación de 2019, lo que parece indicar la inexistencia de cualquier tipo de concertación entre ellas.
- Por su parte y en este mismo sentido, entre la documentación recabada en la inspección de TRASMEDITERRANEA hay una cadena de correos internos en los que se hace referencia a esta licitación del CSP de 2019 y se dice que presentaron oferta en este concurso *“con pretendido defecto de forma para que se les excluyera y no se les adjudicara el contrato y con el objetivo de apretar e ir a casi “0” subvención”* (folios 2061 a 2082). Por tanto, a la luz de este correo, TRASMEDITERRANEA presentó oferta en 2019 con el único fin de provocar una bajada en el presupuesto de adjudicación del contrato, promoviendo con ello una mayor competencia en la licitación.
- En cuanto a la libre concurrencia de las empresas a la licitación, las exigencias técnicas del buque asociado al contrato y que, precisamente, aseguran la realización del servicio de transporte en todo momento, justificarían en principio que no todas las navieras puedan presentar oferta en este concurso público, al no disponer de un buque apto para ello o porque no interese por los elevados costes que conlleva.
- En este sentido, si bien TRASMEDITERRANEA presentó oferta en la licitación del año 2019, en ese momento tampoco disponía de un buque apto para ello,

tal y como se señala expresamente en el correo interno de marzo de 2019 recogido en los folios 1946 y 1947, en el que se dice “*Nos falta el buque*”. Todo ello, parece indicar que el *pretendido defecto de forma* de su oferta de 2019 se realizó con la intención de que no se les adjudicara el contrato al no disponer del buque, reforzando con ello la teoría de que se presentó con el único fin de dotar de mayor competencia a la licitación.

Precisamente, la no disponibilidad de un buque que cumpla con los requisitos exigidos por los pliegos del contrato podría haber sido la causa de que TRASMEDITERRANEA no haya vuelto a presentar oferta en la última y más reciente licitación que ha tenido lugar en el año 2021.

- A esta licitación con la DGMM se suman las licitaciones publicadas por la propia Ciudad de Ceuta para subvencionar el importe de los billetes de los turistas no residentes, que también han sido analizadas.

Entre la documentación recabada en las inspecciones en relación a estas licitaciones con Ceuta, se encuentran diversos correos internos de las diferentes empresas navieras sobre la posibilidad de presentarse a las mismas, pero sin que pueda deducirse tampoco de los mismos que las navieras hayan alcanzado ningún acuerdo entre ellas para licitar a ninguno de estos concursos con la Ciudad Autónoma. Es más, de la documentación analizada se desprende un contacto y comunicación directa de cada una de las navieras con las propias autoridades de Ceuta y no entre ellas.

- En relación con las tarifas y los precios de los billetes de transporte marítimo, cuyo alto importe y escasa variación ha sido objeto de denuncia reiterada por parte de la Ciudad de Ceuta, se ha comprobado que las distintas compañías disponen de amplios y variados productos tarifarios, así como de una política comercial que aplica muy variadas ofertas, promociones y descuentos, que difieren entre sí tanto en su diseño como en la forma de aplicación.
- Un análisis comparativo de precios exhaustivo resulta muy complicado, tanto por los variados productos tarifarios y la constante evolución y modificación de los mismos en el transcurso de los años. Pese a ello, se ha tomado como referencia los precios de los billetes correspondientes a las tarifas básicas de *pasajero adulto no residente* en distintos momentos temporales y se ha comprobado que, en términos generales, los precios de las tarifas para pasajero adulto de las diferentes compañías, en general, difieren y varían entre sí.

Así, en los últimos años las diferentes compañías disponían, de media, de las siguientes tarifas oficiales de pasajero adulto:

COMPAÑÍA NAVIERA	2018		2019	
	ADULTO IDA	ADULTO IDA Y VUELTA	ADULTO IDA	ADULTO IDA Y VUELTA
FRS	[CONFIDENCIAL]	[CONFIDENCIAL]	[CONFIDENCIAL]	[CONFIDENCIAL]
TRASMEDITERRANEA	[CONFIDENCIAL]	[CONFIDENCIAL]	[CONFIDENCIAL]	[CONFIDENCIAL]
BALEARIA	[CONFIDENCIAL]	[CONFIDENCIAL]	[CONFIDENCIAL]	[CONFIDENCIAL]

Asimismo, en 2021, a la fecha de elaboración del presente informe y de acuerdo con la información publicada en las páginas web, los precios de los billetes de pasajero adulto de cada compañía son los siguientes:

COMPAÑÍA NAVIERA	2021	
	ADULTO IDA	ADULTO IDA Y VUELTA
FRS	[CONFIDENCIAL]	[CONFIDENCIAL]
TRASMEDITERRANEA	[CONFIDENCIAL]	[CONFIDENCIAL]
BALEARIA	[CONFIDENCIAL]	[CONFIDENCIAL]

- Dejando a un lado las tarifas del año 2020 en que ha estado marcado por la situación de pandemia a nivel internacional y que, presumiblemente, habría provocado importantes alteraciones en la ruta Algeciras/Ceuta en cuanto al número y frecuencia de rotaciones, por lo general se aprecia que los precios de los billetes de transporte varían de una compañía a otra, si bien es cierto que en los últimos años sí que se aprecia una progresiva tendencia de homogeneización en el importe de las tarifas.
- FRS es la compañía que mantendría una mayor estabilidad en el importe básico de sus tarifas en el transcurso de los años, con una leve bajada en el importe de la tarifa de ida y vuelta en el año 2021.

Por su parte, BALEARIA es la compañía que varía con más frecuencia el importe de sus tarifas de pasajero adulto del *fast ferry*, ofertando tradicionalmente la tarifa de ida y vuelta más económica, situación que se

habría invertido en este año 2021 en el que tiene la tarifa de ida y vuelta más cara.

TRASMEDITERRANEA era la compañía que tradicionalmente disponía de las tarifas más caras, si bien se mantienen bastante estables desde el año 2019.

- Por todo ello y a pesar de que, como se ha indicado, los contactos directos y reuniones son frecuentes entre los tres operadores, de lo anterior tampoco se puede concluir, con el rigor exigible, la existencia de indicios que apunten a un acuerdo entre las navieras de fijación de precios de venta de los billetes ni de concertación de las políticas comerciales en la ruta Algeciras/Ceuta.
- Además, otra circunstancia a tener en cuenta es que el CSP con la DGMM obliga a aplicar una tarifa máxima a los billetes vinculados al contrato, obligando únicamente a la empresa asociada a ese CSP a respetar ese importe máximo, por lo que dicha empresa estaría más limitada a la hora de determinar los precios de las rotaciones establecidas en el CSP. Ahora bien, en caso de querer recuperar la rentabilidad perdida por dicha limitación, dicha empresa podría aumentar el precio de las otras rotaciones no vinculadas al CSP o desincentivar el uso de la rotación con el precio limitado, lo que podría contribuir a que los precios de la línea se mantengan tan altos.
- Por otro lado, recordemos que la demanda más estable a lo largo del año es la de los residentes en Ceuta, quienes tienen reconocido un 75% de bonificación en el precio del billete, pudiendo acumularse con otras bonificaciones y llegar incluso, en alguna ocasión, a una bonificación del precio del billete del 100%. Por tanto, el residente siempre va a pagar un pequeño porcentaje del precio del billete, considerando otras circunstancias tales como la puntualidad o los horarios en la selección de la compañía, lo que podría incidir también en el mantenimiento de los precios de los billetes en esta ruta.

Por su parte, los turistas que viajan a Ceuta los fines de semana u otras fechas señaladas también tienen tarifas especiales subvencionadas, en este caso, por la Ciudad de Ceuta, lo que también podría tener repercusión en el posible incremento de las tarifas de las demás rotaciones operadas entre semana con el fin de compensar los costes en que incurren las navieras.

- Al margen de todo ello, si hay algo que caracteriza al mercado es precisamente la transparencia de los precios y de las ofertas, reforzada por la constante labor de seguimiento de la actuación de los competidores en la línea a lo largo del año, que desarrolla individualmente cada una de las empresas, reforzada por la información sobre la actividad de los competidores que les van facilitando las agencias de viajes que venden billetes de las tres compañías navieras.
- Dicha monitorización alcanza desde la evolución de los precios de venta y las diferentes promociones y ofertas lanzadas por los competidores en la línea marítima de Algeciras / Ceuta, hasta el seguimiento de los horarios de las

rotaciones operadas por las tres compañías e, incluso, el seguimiento del número de pasajeros y de vehículos transportados.

- A pesar de este elevado y constante seguimiento que llevan a cabo las tres compañías navieras, en la documentación recabada no se han encontrado indicios que aludan a la posible existencia de un intercambio de información anticompetitivo en la línea de Algeciras/Ceuta.
- En las inspecciones se ha tenido acceso a muy numerosos y variados correos internos de cada naviera sobre tarifas, precios, promociones, horarios y frecuencia de rotaciones a realizar en función de las fechas que se prevén de mayor afluencia de pasajeros y, una vez más, no se infiere de los mismos que exista acuerdo entre las navieras en la línea de Algeciras/Ceuta, ni tampoco que haya un intercambio de información de forma previa entre ellas. Por el contrario, se puede apreciar en muchos de esos correos cómo las navieras van reaccionando al seguimiento que hacen del mercado y/o actuaciones e iniciativas emprendidas por los competidores, como se deriva, entre otros, de los siguientes correos:
 1. Correo interno de TRASMEDITERRANEA de octubre de 2019 (Folios 2097 a 2099) en el que se plantea *dar una vuelta* a las tarifas y descuentos aplicados en la ruta al detectar que embarcan menos pasajeros que sus competidores⁴⁶.
 2. Correo interno de BALEARIA de julio 2019 (Folio 5863) en el que se apunta la necesidad de llevar a cabo *el control de precios de la competencia para poder realizar ajustes en función de cómo reaccione el mercado*⁴⁷.
- En cuanto al elevado número de rotaciones que se mantiene a lo largo del tiempo en la línea Algeciras/Ceuta, efectivamente se aprecia que existe un exceso de rotaciones diarias en la línea a lo largo del año, que se incrementa presumiblemente en las épocas de mayor afluencia de pasajeros y que supera con creces las obligaciones de servicio público impuestas por la normativa, pero sin que se deduzca de manera directa de dicha circunstancia una infracción de la normativa de competencia.
- La determinación del número de rotaciones y de los horarios de las mismas es libre y corresponde a cada compañía naviera según sus intereses comerciales, siempre y cuando haya disponibilidad de atraques en los puertos y que sea posible navegar en el horario solicitado, debiendo cumplir con las instrucciones y/o condiciones que, en su caso, fijen las autoridades portuarias.

⁴⁶ “He detectado que vamos por detrás de Balearia y FRS en cuanto a números de vehículos embarcados en ambos puertos.

Te adjunto **[CONFIDENCIAL]**
Igual deberíamos de darle una vuelta...”

⁴⁷ **[CONFIDENCIAL]**

- La gestión y ordenación de los atraques corresponde a las Autoridades Portuarias, que deciden siguiendo los condicionantes objetivos, técnicos y operacionales exigidos en cada caso para garantizar la seguridad y la eficiencia de las operaciones portuarias.
- Por tanto, en la documentación que ha sido analizada tampoco se han encontrado indicios que aludan a la existencia de un posible acuerdo de reparto de atraques en los puertos entre las navieras de la ruta Algeciras / Ceuta, ni tampoco a una posible distribución de horarios entre ellas.
- Por último, en relación a la temporada OPE y la intercambiabilidad de billetes, si bien es hoy día una conducta exenta a nivel legal, conviene hacer una serie de consideraciones.
- Por un lado, se ha constatado que con ocasión de la coordinación de la OPE existen diversas reuniones entre las navieras y las diferentes autoridades. Por otro lado, ya se ha mencionado que la Administración Pública también puede fijar una tarifa de intercambio común para la compensación entre navieras en los días en que se decreta el intercambio por la resolución de la SGT que son, precisamente, los días de mayor afluencia de pasajeros.
- Esta tarifa de intercambio, sin embargo, no equivale a precio de venta al público, cuya fijación compete a cada naviera, aunque existe un riesgo de un alineamiento de precios durante esos días en que se decreta el intercambio, desincentivando con ello la libre competencia en los días de mayor demanda.
- A la luz de la documentación analizada, se deduce que, en la práctica, es la DGMM la encargada de fijar las tarifas de intercambio, calculándolas haciendo las medias de los precios ofertados por las distintas compañías en las fechas de la OPE. De la documentación disponible no se deduce que exista ningún acuerdo o contacto entre las navieras para fijar un único precio de venta al público ni coordinar las políticas comerciales de los billetes durante la OPE, que fue la conducta sancionada en el expediente S/080/08. De hecho, en alguna de las comunicaciones anteriormente transcritas se indica la decisión de las navieras de actuar *independientemente*.
- En materia de compensaciones entre navieras por los trayectos realizados con billetes de otras compañías durante los días de intercambio, no se ha detectado tampoco ningún contacto entre ellas más allá de las comunicaciones sobre los saldos deudores y las liquidaciones entre ellas.
- Al margen de todo ello, se aprecia también que el propio sistema de intercambio podría desincentivar la compra anticipada de billetes, lo que podría provocar esa afluencia masiva de pasajeros sin billete previamente adquirido a los puertos en las épocas vacacionales, permitiéndoles embarcar en el primer barco disponible y obligando a la Administración a establecer el intercambio.

- No obstante, en los dos últimos años se podría haber dado un vuelco a esta situación, afectando a las características del mercado, debido al cierre de fronteras con Marruecos y la cancelación de la OPE en los años 2020 y 2021, motivado en gran parte por la pandemia ocasionada por la Covid a nivel mundial.

Por todo lo anterior, a la vista de los hechos y antecedentes recogidos en el cuerpo de la presente resolución, esta Sala considera que no constan indicios de infracción por parte de las compañías navieras que operan en la línea marítima Algeciras/Ceuta que apunten a cualquier tipo de manipulación de las diferentes licitaciones públicas convocadas; ni a la fijación de precios u otras condiciones comerciales; ni al reparto de mercado, de atraques y horarios. Se ha podido constatar, igualmente, el funcionamiento ineficiente y poco competitivo de dicho mercado. Ello se debe a que existe, por un lado, un exceso de rotaciones a lo largo del año que no se justifican por la demanda, que hasta ahora ha sido bastante estacional, y sin que tenga ninguna repercusión en el nivel de precios, los cuales deberían ser más bajos dado el número de competidores y rotaciones que se realizan por día. Por el contrario, el nivel de precios se mantiene por lo general bastante lineal y con escasas modificaciones. Existe además un alto intervencionismo en la línea que puede impedir que haya una competencia real entre las empresas que operan en la línea.

Procede, por tanto, dar por finalizada la vigilancia llevada a cabo en los expedientes VS/0080/08 NAVIERAS LINEA DE CABOTAJE CEUTA-ALGECIRAS y VS/0241/10 NAVIERAS CEUTA 2, de las resoluciones del Consejo de la CNMC de 8 de septiembre de 2010 y 10 de noviembre de 2011, dictadas en el marco de los expedientes S/0080/08 y S/0241/10. Todo ello, sin perjuicio de la posible reanudación de las investigaciones si la CNMC tuviera conocimiento en el futuro de hechos similares a los ya sancionados.

En su virtud, vistos los artículos citados y los demás de general aplicación, la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC

HA RESUELTO

ÚNICO. - Declarar el cierre de la vigilancia del cumplimiento de las resoluciones de 8 de septiembre de 2010 y 10 de noviembre de 2011 del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, llevada a cabo en los expedientes VS/0080/08 y VS/0241/10.

Comuníquese esta resolución a la Dirección de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y notifíquese a las partes interesadas, haciéndoles saber que la misma pone fin a la vía administrativa y que pueden interponer contra ella recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.