



**IPN/CNMC/016/17 PROYECTOS DE  
ÓRDENES MINISTERIALES POR LAS QUE  
SE DETERMINAN PARA EL AÑO 2016 LOS  
COSTES TIPO APLICABLES A LOS  
COSTES SUBVENCIONABLES SOBRE  
COMPENSACIÓN AL TRANSPORTE  
MARÍTIMO Y AÉREO DE MERCANCÍAS  
CON ORIGEN O DESTINO EN LAS ISLAS  
CANARIAS**

**27 de julio de 2017**

## Índice

<b>I.</b>	<b>OBJETO</b>	<b>4</b>
<b>II.</b>	<b>ANTECEDENTES</b>	<b>4</b>
<b>III.</b>	<b>CONTENIDO</b>	<b>5</b>
<b>IV.</b>	<b>VALORACIÓN</b>	<b>7</b>
<b>IV.1</b>	<b>Observaciones generales</b>	<b>7</b>
<b>IV.2</b>	<b>Observaciones particulares</b>	<b>9</b>
	<i>IV.2.1 Necesidad de evaluación .....</i>	<i>9</i>
	<i>IV.2.2 Efecto incentivador y valoración de medidas alternativas .....</i>	<i>11</i>
	<i>IV.2.3 Limitaciones de la metodología empleada .....</i>	<i>12</i>
	<i>IV.2.4 Utilización de INECO como medio propio .....</i>	<i>17</i>
<b>V.</b>	<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	<b>18</b>

**ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME (IPN/CNMC/016/17) SOBRE LOS PROYECTOS DE ÓRDENES MINISTERIALES POR LAS QUE SE DETERMINAN PARA EL AÑO 2016 LOS COSTES TIPO APLICABLES A LOS COSTES SUBVENCIONABLES SOBRE COMPENSACIÓN AL TRANSPORTE MARÍTIMO Y AÉREO DE MERCANCÍAS CON ORIGEN O DESTINO EN LAS ISLAS CANARIAS**

**SALA DE COMPETENCIA**

**PRESIDENTE**

D. José María Marín Quemada

**CONSEJEROS**

D<sup>a</sup>. María Ortiz Aguilar  
D. Josep María Guinart Solà  
D<sup>a</sup>. Clotilde de la Higuera González  
D<sup>a</sup>. María Pilar Canedo Arrillaga

**SECRETARIO**

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 27 de julio de 2017

Vista la solicitud de informe del Ministerio Fomento en relación con los Proyectos de Órdenes Ministeriales por las que se determinan para el año 2016 los costes tipo aplicables a los costes subvencionables sobre compensación al transporte marítimo y aéreo de mercancías incluidas y no incluidas en el Anexo I del Tratado Constitutivo de la C.E., con origen o destino en las Islas Canarias (en adelante, PPOOMM), que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 22 de junio de 2017, acompañada de los dos PPOOMM, junto con sendos anexos.

El primer anexo está referido al transporte de mercancías incluidas en el Anexo I del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (básicamente agrícolas y reguladas por el Real Decreto 170/2009, de 13 de febrero) y segundo al transporte de mercancías no incluidas en dicho Anexo (básicamente industriales y reguladas por el Real Decreto 362/2009, de 20 de marzo). Así mismo, a los textos se adjuntan dos Memorias de Impacto Normativo (MAIN) de carácter abreviado y un estudio complementario de INECO (“Ingeniería y Economía del Transporte, S.A.”). Vista toda la documentación referida, la **SALA DE COMPETENCIA** acuerda lo siguiente:

*IPN/CNMC/016/17 PPOOMM por las que se determinan para el año 2016 los costes tipo aplicables a los costes subvencionables sobre compensación al transporte con origen o destino en las Islas Canarias*

## I. OBJETO

El informe analiza las implicaciones del proyecto normativo desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente. Este informe se aprueba en ejercicio de las competencias consultivas de la CNMC en el proceso de elaboración de normas que afecten a su ámbito de competencias en los sectores sometidos a su supervisión, en aplicación del artículo 5.2.a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

## II. ANTECEDENTES

El **artículo 138.1 de la Constitución Española** insta al Estado a garantizar un equilibrio económico entre las diversas partes del territorio español, atendiendo en particular a las **circunstancias del hecho insular**. A partir de este precepto, se viene regulando un régimen de compensación al transporte marítimo y aéreo de mercancías con origen o destino en las Islas Canarias, cuya finalidad es compensar los sobrecostes que experimenta el tráfico de productos como consecuencia de la lejanía del archipiélago del territorio peninsular y de la Unión Europea.

Actualmente, el marco normativo en la materia está compuesto por el [Real Decreto 170/2009, de 13 de febrero, sobre compensación al transporte marítimo y aéreo de mercancías incluidas en el anexo I del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, con origen o destino en las Islas Canarias](#) (básicamente, bienes agrícolas); y por el [Real Decreto 362/2009, de 20 de marzo, sobre compensación al transporte marítimo y aéreo de mercancías no incluidas en el anexo I del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, con origen o destino en las Islas Canarias](#) (básicamente, bienes industriales). En relación con dichos Reales Decretos, anualmente se aprueban Órdenes Ministeriales con la actualización de los costes tipo aplicables a los costes subvencionables.

**Estas compensaciones han sido consideradas ayudas de Estado por el Reino de España y notificadas a la Comisión Europea** en base al artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Tras los pronunciamientos de la Comisión Europea ([asuntos N 391/2008](#) y [N 389/2008](#)), **las ayudas fueron declaradas compatibles con el Derecho de la Unión Europea**, atendiendo al carácter de región ultra periférica de las Islas Canarias<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>El artículo 349 del TFUE define a las Islas Canarias como una región ultra periférica. El factor insularidad determina una cierta desventaja al suponer una amplia distancia de los principales mercados de oferta y demanda y la posible escasez de recursos propios, acrecentada por la fragmentación territorial. Es esta

El marco introducido por los anteriores Reales Decretos, así como las sucesivas Órdenes Ministeriales que se han ido aprobando, han sido analizados en anteriores ocasiones por esta Autoridad, que ha realizado diversas observaciones y sugerencias de mejoras desde el año 2010<sup>2</sup> que, en gran parte, siguen sin ser atendidas.

### III. CONTENIDO

Los dos PPOOMM cuentan con una estructura de dos artículos y sólo difieren en la categoría de productos (agrícolas o industriales, esencialmente) a los que se refieren y en las cuantías de los costes subvencionables que contemplan sus anexos.

En el primer artículo se determinan los costes tipo, detallados en el Anexo, en función del trayecto y del modo de transporte para proceder a la compensación al transporte marítimo y aéreo de mercancías con origen o destino en las Islas Canarias, tanto para el tráfico interinsular como para el trayecto Canarias-Cádiz marítimo y Canarias-Barajas, aéreo. En el segundo artículo se establece la fecha de entrada en vigor.

La Memoria también guarda una estructura análoga para cada Proyecto de Orden Ministerial. De acuerdo con el organismo proponente, la revisión de los costes tipo no puede implicar un mayor gasto presupuestario, pues la única finalidad declarada es evitar la sobrecompensación. Asimismo, en ella se indica que no se esperan impactos en la estructura de los precios del mercado, la productividad, la estructura productiva, el empleo y la competitividad, más allá del efecto compensatorio ya señalado.

En lo que se refiere al transporte de mercancías incluidas en el Anexo I del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (básicamente agrícolas), el Proyecto de Orden Ministerial (con su Anexo y su Memoria) establece la siguiente propuesta:

---

situación de desventaja la que tradicionalmente ha justificado la concesión de ayudas al transporte, en particular las de esta naturaleza que, según la MAIN vienen aplicándose desde 1982.

<sup>2</sup> Ver [IPN 40/10](#) Informe sobre Proyectos de Reales Decretos sobre compensación al transporte de mercancías con origen o destino en las Islas Canarias, [IPN 76/12](#) Informe sobre Proyectos de órdenes de costes subvencionables al transporte de mercancías con origen o destino en Canarias, [IPN 104/13](#) Informe sobre Proyectos de Órdenes Ministeriales para la compensación de costes subvencionables en el transporte de mercancías con origen o destino en Canarias, [IPN/DP/0012/14](#) Informe sobre Proyectos de Órdenes Ministeriales con los costes tipo aplicable a los costes subvencionables al transporte de mercancías con origen o destino en las Islas Canarias, [IPN/CNMC/014/15](#), Informe sobre Proyectos de Órdenes Ministeriales con los costes tipo aplicable a los costes subvencionables al transporte de mercancías con origen o destino en las Islas Canarias, [IPN/CNMC/011/16](#), Informe sobre Proyectos de Órdenes Ministeriales con los costes tipo aplicable a los costes subvencionables sobre compensación al transporte de mercancías con origen o destino en las Islas Canarias.

- Aumentar en un 26% el coste tipo establecido en 2016 para los transportes realizados en 2015 para el transporte marítimo por metro lineal entre Tenerife y Fuerteventura.
- En el resto de rutas aéreas y marítimas, y en el resto de unidades de transporte, se propone mantener los mismos costes tipo que se fijaron para los transportes efectuados en 2015.

En lo que respecta al transporte de **mercancías no incluidas en el Anexo I del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (básicamente industriales)**, se establece la siguiente propuesta:

- Aumentar en un 6% el coste tipo establecido en 2016 para los transportes realizados en 2015 para el transporte aéreo en el trayecto Gran Canaria-Fuerteventura.
- Aumentar en un 6% el coste tipo establecido en 2016 para los transportes realizados en 2015 para el transporte aéreo en el trayecto Gran Canaria-Lanzarote.
- Aumentar en un 13% el coste tipo establecido en 2016 para los transportes realizados en 2015 para el transporte aéreo en el trayecto Gran Canaria-Tenerife.
- Disminuir en un 5% el coste tipo establecido en 2016 para los transportes realizados en 2015 para el transporte marítimo para contenedores T20 en el trayecto Canarias-Península.
- Disminuir en un 10% el coste tipo establecido en 2016 para los transportes realizados en 2015 para el transporte marítimo para contenedores T40 en el trayecto Canarias-Península.
- Aumentar en un 19% el coste tipo establecido en 2016 para los transportes realizados en 2015 para el transporte marítimo por metro lineal en el trayecto Lanzarote-La Palma.
- Aumentar en un 16% el coste tipo establecido en 2016 para los transportes realizados en 2015 para el transporte marítimo por metro lineal en el trayecto La Gomera-La Palma.
- Disminuir en un 21% el coste tipo establecido en 2016 para los transportes realizados en 2015 para el transporte marítimo para contenedores T40 en el trayecto Tenerife-Lanzarote.

- En el resto de rutas aéreas y marítimas, y en el resto de unidades de transporte, se propone mantener los mismos costes tipo que se fijaron para los transportes efectuados en 2015.

Estas revisiones se basan en la propuesta del **informe de la empresa pública INECO**, que trata de estimar los costes a los que se enfrentan los remitentes o expedidores de las mercancías (los beneficiarios directos de las ayudas) a partir de los costes que declaran los operadores de transporte marítimo y aéreo. Los costes subvencionables<sup>3</sup> son: el flete, los costes de manipulación de la mercancía, las tasas portuarias o aeroportuarias, las tasas de seguridad y el recargo por el incremento del coste de combustible.

En cuanto a la metodología empleada, una vez se dispone de la estimación del coste para el ejercicio 2016 (utilizando el promedio de los costes recabados de los operadores más representativos, ponderado por la participación de cada operador en el trayecto) se calcula su variación respecto a 2015 y se aplica dicho coeficiente para ajustar al coste tipo subvencionable.

Esta metodología propone además mantener los límites vigentes (definidos para los transportes realizados en 2015) para aquellos trayectos y unidades de carga para los que, se den las siguientes circunstancias:

- Para aquellos trayectos y unidades de carga en los que las desviaciones no superen el 5%, por no considerarse significativa la variación como para justificar una modificación del coste tipo.
- En el caso de desviaciones al alza, cuando para los transportes realizados en el año 2015 los costes tipo se han aplicado a menos del 80% de las solicitudes presentadas.
- En el caso de desviaciones a la baja, cuando los costes tipo se han aplicado a más del 80% de las solicitudes presentadas.
- Cuando no se hayan producido solicitudes para ese trayecto y unidad de transporte correspondientes a la anualidad 2015.

## IV. VALORACIÓN

### IV.1 Observaciones generales

La CNMC ya se ha pronunciado en **anteriores informes** sobre estas disposiciones legales que rigen las ayudas al transporte de mercancías con

---

<sup>3</sup> Para el caso específico de los productos agrícolas (RD 170/2009, de 13 de febrero), se incluye el coste del alquiler, en su caso, de las plataformas frigoríficas rodantes, contenedores frigoríficos u otras unidades de transporte de productos perecederos.

origen o destino en las Islas Canarias. La **valoración general** efectuada en dichos dictámenes ha tenido un doble enfoque:

Por un lado, un **juicio sobre la legalidad** de la medida. Al tratarse de una ayuda de Estado con potencial de distorsión de los flujos de comercio exterior, debió notificarse a la Comisión Europea para la valoración de su legalidad. Tras dicha notificación, la Comisión declaró (en los asuntos ya mencionados) dicha ayuda compatible con el mercado interior (pese a ser una ayuda de funcionamiento, que está generalmente prohibida) por ser necesaria para el desarrollo regional de un territorio ultra periférico (cumpliéndose las condiciones del artículo 107.3 del TFUE). No obstante, la Comisión Europea instó a la autoridad responsable a mantener una supervisión del correcto funcionamiento de la ayuda, particularmente en lo que respecta a la concentración de los importes librados y a la necesidad de evitar un exceso de compensación<sup>4</sup>.

Por otro lado, la **racionalidad económica** de la medida y de su diseño concreto de cara a conseguir los fines que pretende. En general, en informes anteriores<sup>5</sup> se avalaba su lógica teórica por paliar la desventaja que supone el coste adicional de transportar mercancías con origen o destino en una región ultraperiférica. De esta forma, si la medida está bien diseñada y la compensación se adecúa a esos costes adicionales, es posible que las empresas compitan en la medida de lo posible de acuerdo a sus méritos y a su eficiencia (independientemente de su localización geográfica).

Pero para que la medida satisfaga estas expectativas, es clave que su diseño respete los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima restricción competitiva, principios de obligado cumplimiento en nuestro ordenamiento jurídico<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> La autoridad concedente está obligada a presentar un informe anual sobre la aplicación de la medida que permita a la Comisión comprobar el cumplimiento de todas las condiciones necesarias, en particular el respeto de la proporcionalidad entre las ayudas de funcionamiento y los costes adicionales a los que deben hacer frente las actividades económicas desarrolladas en la región. Asimismo, este informe deberá identificar a los diez mayores beneficiarios de la medida, detallándose el sector o sectores de actividad de los mismos y el importe de ayuda percibido por cada uno.

<sup>5</sup> Ver [IPN 40/10](#) Informe sobre Proyectos de Reales Decretos sobre compensación al transporte de mercancías con origen o destino en las Islas Canarias.

<sup>6</sup> En especial, el art. 4 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las AA.PP y el art. 5 Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. No existe una excepción a la aplicación de estas normas al sector del turismo. En relación con las ayudas públicas, el art. 8.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Y es precisamente desde esa óptica desde la que este **régimen de ayudas sigue adoleciendo de una serie de limitaciones que ya fueron planteadas en anteriores informes**<sup>7</sup>, si bien aún no han sido atendidas<sup>8</sup> y no se han justificado las razones para no tomarlas en consideración. En este informe, además, es objeto de especial análisis la metodología empleada para calcular los costes.

## IV.2 Observaciones particulares

### IV.2.1 Necesidad de evaluación

Teniendo en cuenta las orientaciones elaboradas por la Comisión Europea , así como las recomendaciones formuladas por la CNMC al respecto<sup>9</sup>, se dan ciertas **circunstancias que aconsejan que el esquema actual de ayudas sea objeto de evaluación**<sup>10</sup>.

En primer lugar, se trata de un esquema que ya lleva varios años de vigencia, con lo que puede ser un momento propicio para estimar cuáles han sido sus efectos y para plantearse la introducción de mejoras. En segundo lugar, se trata de un régimen que se renueva de año en año y que las empresas beneficiarias pueden tender a considerar como “automático”. Además, en este tipo de esquemas donde los costes subvencionables se reconocen *a posteriori*

---

<sup>7</sup> Ver [IPN 40/10](#) Informe sobre Proyectos de Reales Decretos sobre compensación al transporte de mercancías con origen o destino en las Islas Canarias, [IPN 76/12](#) Informe sobre Proyectos de órdenes de costes subvencionables al transporte de mercancías con origen o destino en Canarias, [IPN 104/13](#) Informe sobre Proyectos de Órdenes Ministeriales para la compensación de costes subvencionables en el transporte de mercancías con origen o destino en Canarias e [IPN/DP/0012/14](#) Informe sobre Proyectos de Órdenes Ministeriales con los costes tipo aplicable a los costes subvencionables al transporte de mercancías con origen o destino en las Islas Canarias, [IPN/CNMC/014/15](#), Informe sobre Proyectos de Órdenes Ministeriales con los costes tipo aplicable a los costes subvencionables al transporte de mercancías con origen o destino en las Islas Canarias, [IPN/CNMC/011/16](#), Informe sobre Proyectos de Órdenes Ministeriales con los costes tipo aplicable a los costes subvencionables al transporte de mercancías con origen o destino en las Islas Canarias.

<sup>8</sup> Una observación que sí se ha atendido respecto a los informes anteriores ha sido la facilitación de una mayor información en el informe de INECO, así como la adopción de cautelas en la obtención de los datos de los operadores respecto a las cifras de costes.

<sup>9</sup> [El Reglamento \(UE\) nº 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado](#) (Reglamento General de Exención por Categorías, RGEC) insta a la elaboración de un Plan de Evaluación para los esquemas cuyo presupuesto anual exceda los 150 millones de euros, aunque sólo para ciertas categorías del RGEC.

<sup>10</sup> A este respecto, cabe señalar que la CNMC ha aprobado en 2016 el “**Documento Metodológico Guía para la Evaluación de Ayudas Públicas**” ([PRO/CNMC/001/16](#)).

a ejercicio vencido, puede existir el riesgo de que los operadores contemplen los importes reintegrados como subvenciones “a fondo perdido”, sin conexión con la actividad y nutriendo beneficios extraordinarios. Por ello, convendría ver cómo evolucionan los precios repercutidos por la empresa tras la recepción de la subvención y sería clave una evaluación de la adecuación de la compensación de los costes, minimizando el riesgo de distorsiones sobre la competencia y la eficiencia.

En el proceso de evaluación, la primera fase correspondería a un **correcto planteamiento de la medida ex ante**, comprendiendo e interiorizando cuál es su motivación y su racionalidad. Es decir, la intervención pública debe responder a un fallo de mercado o a otro objetivo de interés general. De no tenerse ese diagnóstico claro, es difícil que la medida posteriormente esté bien diseñada.

Al principio de la memoria de cada uno de los PPOOMM se declara que la revisión de los costes de tipo no puede implicar mayor gasto presupuestario y que la única consecuencia es evitar la sobrecompensación. Pero este enfoque es confuso, pues la finalidad de la medida es compensar por el sobrecoste que supone el transporte de mercancías con origen o destino en Canarias, de forma que las empresas compitan en la medida de lo posible de acuerdo a sus méritos y a su eficiencia. Y dicho sobrecoste puede evolucionar en función de factores exógenos (como el precio de los combustibles fósiles), de forma que, en puridad, se deberían comprometer más o menos recursos presupuestarios para paliar estas circunstancias y minimizar las distorsiones sobre la competencia.

De la misma manera, es clave **acometer una evaluación ex post** del impacto de las ayudas, que incluya su adecuación al objetivo planteado o la posible generación de efectos indirectos indeseados. La CNMC no comparte la observación de que no es esperable ningún tipo de afectación en la estructura de precios con una medida de este tipo. Un esquema de ayudas que no esté bien diseñado (por ejemplo, que suponga una sobrecompensación) generará distorsiones en la competencia tanto entre los beneficiarios directos (encargados de remitir o expedir las mercancías) como indirectos (como el del transporte, que en estos trayectos está concentrado en muy pocos operadores).

En definitiva, la evaluación debería centrarse en dos aspectos:

- El grado de éxito de las ayudas a la hora de minimizar la desventaja geográfica de las Islas Canarias vía menores costes. Todo ello debe evaluarse respecto de un hipotético escenario “contrafactual” que existiría sin la presencia de subvención (considerando también otras

alternativas, como una menor intensidad de ayuda<sup>11</sup>). Asimismo, debe tenerse en cuenta la incidencia de la medida, investigando si existen potenciales beneficiarios que no se encuentran entre los solicitantes porque son capaces de operar por debajo del coste tipo subvencionable.

- El impacto en la competencia (utilizando indicadores de concentración cuotas de mercado, márgenes, etc.) tanto en el sector beneficiario directo de las ayudas como en otros sectores relacionados de manera indirecta. Dichos efectos obviamente se verán potenciados por el carácter repetitivo de la medida, convertida ya en medida “estructural” más que “coyuntural”.

#### ***IV.2.2 Efecto incentivador y valoración de medidas alternativas***

Ya se ha recalcado que el hecho de que los costes subvencionables se reconozcan a ejercicio vencido aumenta el riesgo de que los fondos se contemplen como subvenciones sin conexión con la actividad, desdibujando el efecto incentivador.

En ese sentido, podría adicionalmente comprobarse en qué medida los consumidores y clientes directos de los operadores se están beneficiando de la reducción de costes propiciada por la ayuda. En caso de apreciarse estabilidad o aumento de precios tras haber recibido la subvención, ello podría estar indicando escenarios donde la competencia pudiera estar falseada.

Por otro lado, sería pertinente analizar el impacto de las ayudas sobre la competencia entre los propios beneficiarios. Del estudio y la MAIN se aprecian segmentos de concentración y pocos cambios en cuanto a la ordenación de las empresas por tamaño o a la aparición de nuevos operadores.

Para mejorar el efecto incentivador de la medida sería conveniente comprobar una posible relación de causalidad entre la recepción de las subvenciones por mayores costes tipo y el grado de concentración en cada segmento del mercado.

En el supuesto de detectarse problemas relativos a la eficiencia económica o al impacto en la competencia, podrían incluso **valorarse modificaciones en el diseño de la medida**. Ya en el [IPN 40/10](#), la autoridad de competencia propuso **contemplar ayudas extra para empresas que no estuvieran presentes en el mercado**, incrementando así el efecto incentivador de la

---

<sup>11</sup> Actualmente, la intensidad de ayuda se fija en el 70% del reintegro del coste subvencionable tipo. La Autoridad de Competencia ya ha pedido en anteriores informes (por todos, el IPN 40/10) que se justifique y se valore dicho umbral bajo los criterios de necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión competitiva.

ayuda. Esto **estimularía la entrada de operadores** y diversificaría la presencia de las mismas.

#### **IV.2.3 Limitaciones de la metodología empleada**

Según el informe elaborado por INECO, para proceder a la actualización de los costes tipo se contacta con los operadores más representativos para recabar de ellos la información de los costes de transporte<sup>12</sup>. El objetivo debería ser que la información ofrecida sea objetiva, transparente y verificable, con la idea de evitar comportamientos estratégicos por parte de los propios operadores.

Pero con la metodología utilizada existe el riesgo de que las empresas declaren costes superiores a los reales. Al mismo tiempo, los operadores tienen más posibilidades de coordinarse debido a la gran concentración del mercado y el escaso número de empresas de las cuales INECO recaba los costes, y que son, año tras año, las mismas.

Un buen diseño de la medida requiere una correcta estimación de los costes adicionales que realmente supone el transporte con origen o destino en las Islas Canarias, evitando infra o sobrecompensación. A este respecto, es fundamental la estructura de los costes subvencionables. Éstos deben incluir las características verdaderamente relacionadas con el hecho insular que son susceptibles de ser compensadas.

Se consideran de especial interés ciertos cambios propuestos:

##### *Fase II Contacto con las empresas*

A este respecto, sería preciso conocer qué tipo de requerimiento de información se envió a los operadores. De los datos presentados por AENA casi el 90% de las toneladas son transportadas por operadores especializados en carga aérea. Así, parecería razonable que para la determinación del coste entre Canarias y la Península tuvieran un peso esencial los operadores especializados en carga aérea, como pueden ser Cygnus y Swiftair<sup>13</sup>. Aun

---

<sup>12</sup> Como señalan los artículos correspondientes de los Reales Decretos 170/2009, de 13 de febrero y 362/2009, de 20 de marzo, la metodología empleada por el Ministerio de Fomento es la siguiente: “A efectos de delimitar la cantidad máxima subvencionable, se elaborarán anualmente costes tipo para el tráfico interinsular y para el trayecto Canarias-Cádiz, en el caso del tráfico marítimo, y Barajas-Canarias, para el aéreo, referidos a la suma de las medias de los conceptos subvencionables. La determinación de los costes tipo para cada trayecto se realizará por el Ministerio de Fomento, que recabará la información necesaria de los operadores independientes que actúan en dichas rutas. Los costes tipo se establecerán para las distintas unidades de transporte utilizadas habitualmente (contenedor, metro lineal de remolque, tonelada).”

<sup>13</sup> Según la tabla 2 del informe de INECO sólo el 60% de la ponderación les corresponde.

cuando los Reales Decretos 170/2009, de 13 de febrero y 362/2009, de 20 de marzo, se refieren a los operadores que actúan en dichas rutas, resulta recomendable incorporar al estudio información de costes de otros operadores especializados en carga aérea como puede ser ASL (antes TNT), aunque fuera en otras rutas no dirigidas a las islas, para poder determinar con mejor precisión cuál sería el coste real de una operación eficiente.

### *Fase III Determinación de los costes tipo*

En los datos representados en la Tabla 14 del Informe de INECO, que ilustra los datos recabados de los operadores, no parece razonable asumir que el coste de operación de Corporación Ygnus (Cygnus) sea el mismo que el de Iberia Express e Iberia LAE. El hecho de que Cygnus opere los vuelos de Iberia no tiene por qué significar que sus costes de operación vayan a ser los de Iberia. Existen razones para fundamentar esta diferenciación: Cygnus opera con aeronaves cargueras exclusivamente (B757) siendo por tanto su operación más cercana a la de Swiftair (B737) que a la de Iberia o Iberia Express que opera aviones de pasaje (A-320, A330-340).

Por otro lado, es cuestionable igualmente asumir automáticamente los costes declarados por los operadores interinsulares, sin una previa justificación. El motivo es que se están declarando costes idénticos entre cada par de destinos independientemente de la distancia entre ellos. Sirva de ejemplo comparar estos datos con los reportados por los operadores marítimos en los que sí se observan variaciones sustanciales de precio entre las diferentes rutas interinsulares, en función de la distancia. La cotización de un vuelo debería atender a criterios de distancia expresada mediante el equivalente hora-bloque, de esa manera, los costes serían diferentes en cada uno de los trayectos, circunstancia que está ausente en buena parte de los datos aéreos.

Adicionalmente, cabe indicar que la **ponderación de los costes** aportados por cada operador expresada en la tabla 18 del informe de INECO es igualmente discutible puesto que da más peso a Iberia por introducir en su cuota de participación a Cygnus. Debería tenerse en cuenta que los costes declarados por Iberia son extraordinariamente elevados en relación a los declarados por el resto de operadores especializados en carga<sup>14</sup>. La metodología usada para el establecimiento del coste tipo, debería ser capaz de amortiguar estas diferencias tan acusadas, mediante el uso de algún estimador que sea menos sensible a valores extremos (media truncada...).

---

<sup>14</sup> Ver tabla 34 del anexo del informe de INECO. Un coste de 2,36€/Kg de IBERIA contrasta con el 0,35€/Kg de LEISURE CARGO.

**Tabla 34. Coste Aéreo Canarias-Madrid (1).**

AÉREO	IBERIA		LEISURE CARGO		SWIFTAIR	
	KILOS BRUTOS (€/kg)		KILOS BRUTOS (€/kg)		KILOS BRUTOS (€/kg)	
<b>CANARIAS-MADRID (A.S.M. - BARAJAS)</b>						
Tipo mercancía	segura	no segura	segura	no segura	segura	no segura
FLETE	2,36 €/kg con 22,60€ básico		MÍNIMO 20 €, <100 0,70€/kg, >100 0,60 €/kg, >500 0,50 €/kg, >1.000 0,35 €/kg		Desde 0,60 €/kg carga general y perecedera (1,10 €/kg courier) 0,9 €/kg promedio	
THC ORIGEN	incluido en flete	incluido en flete	0,26 €/kg	0,26 €/kg	0,1 €/kg	0,1 €/kg
THC DESTINO	incluido en flete	incluido en flete	0,2 €/kg	0,2 €/kg	0,1 €/kg	0,1 €/kg
G4/E2	-		0,02 €/kg (incluido en flete)		incluido en flete	
PNS-SC	12,00 €	0,132 €/kg con un mínimo de 17,00€	12,00 €	0,12 €/kg con un mínimo de 16,00€	12,00 €	0,12 €/kg con un mínimo de 17,50€
BAF	incluido en flete desde 1/4/2015		0,39/kg (incluido en flete)		0,05/kg	
MXC	incluido en flete desde 1/4/2015		0,06€/kg (incluido en flete)		0,10€/kg	
Coste total	2,36€/Kg+12,00€	2,109 €/kg	(0,7 + 0,26+0,2)€/kg+ 12,00€	1,28 €/kg	1,25 €/kg+10,70€	1,37 €/kg

Fuente: cuadro tomado del informe de INECO que se adjunta en el expediente remitido.

Además, el informe de INECO considera que el grupo Iberia está formado para esta tabla 18 por: Iberia Express, Iberia LAW y Corporación Ygnus con el siguiente reparto de mercado atendiendo a los datos de la Tabla 6: IBS<sup>15</sup> = 25,72%, IBE = 6,27% y RGN= 68%. Si el coste de operación de Cygnus fuera parecido al de Swiftair esta estaría en el entorno de un 15% por debajo del coste tipo 2015 en lugar de un 62% por encima del coste tipo y la participación en el mercado de IBERIA estaría en un 14% en lugar de en un 36%, por lo que la desviación promedio sería negativa en lugar de positiva. Es importante revisar si este factor podría haberse adquirido en la estimación inicial del Coste Tipo años arriba. Este hecho implicaría un valor anormalmente elevado del coste que podría explicar el porcentaje derivado de la Tabla 23 para los vuelos Canarias-Madrid.

<sup>15</sup> Acrónimos de los códigos OACI de los operadores : IBS Iberia express, IBE Iberia LAE y RGN C. Ygnus

**Tabla 18. Transporte aéreo. Trayecto Canarias – Madrid.**  
Desviación ponderada respecto a los Costes Tipo para transportes realizados en 2015 (1).

OPERADORES	IBERIA	LEISURE CARGO	SWIFTAIR
Participación en el mercado	36%	28%	35%
Desviación operador-coste tipo 2015	62,1%	-16,3%	-10,5%
DESVIACIÓN PROMEDIO	14%		

(1) Los porcentajes de participación en el mercado para cada operador, en un trayecto y para cada unidad de carga, están calculados sobre el total de operadores que han facilitado los datos sobre los costes aplicados a transportes efectuados en 2016.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por Aena y por los operadores.

Fuente: cuadro tomado del informe de INECO que se adjunta en el expediente remitido.

**Tabla 6. Transporte Aéreo Península-Canarias.**  
Representatividad de los operadores contactados sobre el tráfico total (1).

Operador	Operadores de los que se han recabado los costes	
	Kilos transportados	% sobre total
SWIFTAIR S.A. (SWT)	7.210.922	34,9%
AIR EUROPA (AEA)	5.785.843	28,0%
CYGNUS AIR, S.A. (RGN)	4.980.598	24,1%
IBERIA CARGO	2.343.345	11,3%
<b>Total</b>	<b>20.320.708</b>	<b>98,3%</b>

(1) Se ha incluido entre paréntesis el código OACI de cada operador.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por Aena

Fuente: cuadro tomado del informe de INECO que se adjunta en el expediente remitido.

Adicionalmente, es interesante comparar el **Coste Tipo propuesto para las diferentes rutas en función de la distancia**. En la siguiente tabla puede comprobarse cómo el coste tonelada/Km transportado resulta 4 veces más caro en el transporte interinsular que en el transporte con la península (0,07 frente a 0,28). Esta diferencia merece una justificación puesto que no puede explicarse por el uso de diferentes flotas. Ello podría deberse a que la operación de carga aérea se esté llevando a cabo por una empresa no especializada pero en cualquier caso, debe ser objeto de la pertinente justificación.

City Pair	Distancia (km)	Tiempo (h;min)	Coste €/kg	Coste kg*100km
Madrid - Gran Canaria	2122	2:35	1.53	<b>0.0721</b>
Gran Canaria – Tenerife Sur	369	0:45	1.06	<b>0.287</b>

Fuente: elaboración propia

Por último, cabría la posibilidad de plantearse un **método alternativo y más ajustado de costes vinculados a las rutas afectadas**, categorizándolas en función de la distancia entre la ciudad de origen y de la de destino<sup>16</sup>. Asimismo sería conveniente proceder a un análisis de la oferta-demanda y ocupación por ruta, recabando información a los operadores sobre el nivel de ocupación en bodegas, hallando la ocupación media por vuelo.

Del mismo modo se podría realizar una estimación del precio fijo por ruta, calculando el tiempo medio de cada ruta, asignándole un valor, en términos de horas bloque. Además, se podría calcular el precio por hora de vuelo, estimando un valor para el precio por hora-bloque en función de la flota utilizada.

Por último, se estimaría el precio de la tarifa fija atendiendo al coste por hora de vuelo y a la duración media del vuelo, suponiendo un nivel de ocupación determinado.

Lo verdaderamente importante respecto a la estimación de **los costes** es que éstos **se establezcan en función de una referencia a una empresa gestionada de manera eficiente** en lugar de basarse en el coste medio ponderado de los operadores. Aunque los que declaran los costes (los operadores de transporte) no coincidan con los beneficiarios directos (las empresas que remiten o expiden mercancías), se desprenden impactos muy negativos sobre la eficiencia y la competencia al establecer los costes tipo en función de un coste medio ponderado.

Si se optara por una referencia de una empresa gestionada de manera eficiente, se tendería a reducir el importe recibido por el beneficiario final, que tendría por tanto más incentivos a contratar con los operadores de transporte más eficientes, sean estos de carga o de pasajeros. De esta manera, se generarían efectos procompetitivos en el sector beneficiario directo de las ayudas pero también en el sector del transporte, potenciando el “efecto incentivador” de la medida.

Finalmente, **los ajustes en los costes tipo han de adaptarse a la evolución real del mercado**. De acuerdo con la propuesta del informe de INECO, cuando las desviaciones del coste respecto del ejercicio anterior no superan el 5% no

<sup>16</sup> *City pairs* en la terminología anglosajona.

se procede a revisar el coste tipo<sup>17</sup>. Aunque el motivo de esta decisión parece ser la búsqueda de simplicidad, se corre el riesgo de no reflejar los verdaderos costes y de distorsionar la competencia, ya sea por sobrecompensación en segmentos donde los costes están bajando o por infracompensación en segmentos donde los costes están subiendo. Ello no es óbice para proceder a una revisión en profundidad de aquellos costes tipo donde pueda existir una desactualización.

Existen además datos sobre el porcentaje de solicitudes afectadas por la limitación de los costes tipo establecidos (tabla 23 del informe de INECO) constatándose que existen numerosas solicitudes en las que sus costes fueron claramente superiores a los costes tipo de referencia, con diferencias evidentes entre el transporte marítimo y el aéreo. Esta circunstancia debiera ser objeto igualmente de análisis para efectuar en su caso un replanteamiento.

#### **IV.2.4 Utilización de INECO como medio propio**

El estudio sobre costes tipo ha sido elaborado nuevamente por [INECO](#)<sup>18</sup>. Como es bien sabido, la CNMC recomienda una vez más introducir procedimientos competitivos para la elaboración del estudio sobre costes tipo<sup>19</sup>.

Al no producirse la licitación pública de dicho estudio mediante un procedimiento abierto de contratación, y restringir de ese modo el acceso en términos competitivos a un determinado mercado de aprovisionamiento público, se está renunciando a potenciales ganancias de calidad y eficiencia en un mercado suficientemente desarrollado y competitivo donde existe variedad de oferta con empresas capaces de realizar un estudio de costes. El cierre de este mercado genera efectos negativos sobre la eficiencia en el uso de recursos públicos y sobre la competencia en este mercado en particular.

Además, la eventual contratación del estudio a otro proveedor permitiría comprobar si existen diferencias en cuanto al análisis del mercado por consultores públicos y privados, otorgando libertad a los operadores en la aportación de soluciones. Ello tendría relevancia para poder introducir

---

<sup>17</sup> Además, en este informe de INECO no se añade la precisión que sí se hacía en años anteriores de que si en años sucesivos se produjeran desviaciones en el mismo sentido y la variación acumulada superase el 5% se propondría la actualización.

<sup>18</sup> Empresa pública de consultoría de ingeniería civil en el sector del transporte. Actúa como medio propio del Ministerio de Fomento. <https://www.ineco.com/webineco/>

<sup>19</sup> Esta cuestión ya ha sido señalada por la Autoridad de Competencia en sus informes sobre estos Proyectos de Orden de años anteriores. Además, la CNC ya se pronunció sobre la cuestión de modo genérico en su "[Informe sobre los medios propios y las encomiendas de gestión](#)" (2013).

potenciales mejoras en el diseño del esquema y en la eventual estimación de los costes subvencionables.

## V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La valoración general de la CNMC ha tenido tradicionalmente un doble enfoque: por un lado, un juicio sobre la adecuación de la medida a efectos de la normativa de ayudas de Estado recogida en el TFUE. Por otro, sobre la racionalidad económica y diseño de cara a conseguir los fines que pretende. En general, en informes anteriores se avalaba la lógica teórica de paliar la desventaja que supone el coste adicional de transportar mercancías con origen o destino en una región ultra periférica sobre este base.

Pero para que la medida satisfaga las anteriores aseveraciones, **se reitera que es clave que su diseño respete los principios de regulación económica eficiente** (entre otros, los principios de necesidad y proporcionalidad, eficiencia en el gasto, no discriminación) **y mínima restricción competitiva**. Estos principios han sido objeto de reconocimiento legal y vinculan a todas las Administraciones Públicas, tanto en lo relativo al ejercicio de la potestad normativa como en lo referente a la concesión de ayudas públicas.

Y es precisamente desde esa óptica es desde la que el **régimen de ayudas sigue adoleciendo de una serie de limitaciones** que recomendamos sean objeto de replanteamiento:

- **Necesidad de evaluación.** Debe producirse **ex ante**, a través de un correcto planteamiento de la medida, comprendiendo e interiorizando cuál es su motivación y su racionalidad. Pero también debe producirse una evaluación **ex post**, para medir el verdadero efecto de la medida, para lo que es esencial construir un escenario “contrafactual” de lo que habría ocurrido en ausencia de ayuda, siempre desde una perspectiva fundamentalmente microeconómica.
- **Efecto incentivador y valoración de medidas alternativas.** Podría adicionalmente comprobarse en qué medida los consumidores y clientes directos de los operadores se están beneficiando vía precios de la reducción de costes propiciada por la ayuda y podrían incluso valorarse modificaciones en el diseño de la medida: contemplar ayudas extra para empresas que no estuvieran presentes en el mercado, incrementando así el efecto incentivador de la ayuda.
- **Limitaciones de la metodología empleada.** Un buen diseño de la medida requiere una correcta estimación de los costes adicionales que supone el transporte a/desde las Islas Canarias, evitando infra o

sobrecompensación. A este respecto, es fundamental la estructura de los costes subvencionables. Debería utilizarse como referencia los de una **empresa gestionada de manera eficiente** en lugar de basarse en el coste medio ponderado de los operadores.

De especial interés es que se tengan en cuenta algunas consideraciones: es cuestionable asumir automáticamente los costes declarados por los operadores interinsulares sin una previa justificación, así como la ponderación realizada de los costes aportados por cada operador. Igualmente, es conveniente comparar el coste tipo propuesto para las diferentes rutas en función de la distancia. Finalmente, debe defenderse que los ajustes en los costes tipo han de adaptarse a la evolución real del mercado sea cual sea su variación.

Se recomienda además introducir procedimientos competitivos para la elaboración del estudio sobre costes tipo.

