



COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
MERCADOS Y LA COMPETENCIA



**INF/CNMC/153/18 INFORME SOBRE EL  
BENEFICIO INDUSTRIAL QUE VIENE  
APLICÁNDOSE PARA EL CÁLCULO DEL  
DÉFICIT DE EXPLOTACIÓN DEL  
CONTRATO DE GESTIÓN DE SERVICIO  
PÚBLICO DE TRANSPORTE URBANO DEL  
AYUNTAMIENTO DE CÁDIZ**

**19 de diciembre de 2018**

## Índice

<b>I. ANTECEDENTES</b>	<b>3</b>
<b>II. CONTENIDO</b>	<b>5</b>
<b>III. VALORACIÓN</b>	<b>6</b>
III.1 La forma de gestionar el servicio de transporte	6
III.2 La cuantificación del beneficio industrial	9
<i>III.2.1 Vías para determinar las compensaciones abonadas a operadores</i>	<i>9</i>
<i>III.2.2 La cuantificación en un 15% del beneficio industrial</i>	<i>10</i>
<b>IV. CONCLUSIONES</b>	<b>14</b>

**ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME RELATIVO AL BENEFICIO INDUSTRIAL QUE VIENE APLICÁNDOSE PARA EL CÁLCULO DEL DÉFICIT DE EXPLOTACIÓN DEL CONTRATO DE GESTIÓN DE SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE URBANO DEL AYUNTAMIENTO DE CÁDIZ**

**INF/CNMC/153/18**

**CONSEJO. 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 19 de diciembre de 2018

Vista la solicitud de informe del Ayuntamiento de Cádiz, en relación con la adecuación de la retribución en concepto de beneficio industrial que percibe la Compañía Tranvía de Cádiz a San Fernando y Carraca, S.A. por los servicios de transporte urbano de dicha ciudad y que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 17 de octubre de 2018, en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la [Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia](#), la **SALA DE COMPETENCIA** acuerda emitir el siguiente informe.

**I. ANTECEDENTES**

La concesión del servicio del transporte urbano de viajeros en Cádiz recae, al menos desde el año 1967, en la **empresa Compañía de Tranvías de Cádiz a San Fernando y Carraca, S.A.** (en adelante, “Tranvías”)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Según información del propio Ayuntamiento, Tranvías es titular de tres concesiones: transporte urbano de Cádiz, transporte urbano de San Fernando y transporte interurbano Cádiz-San Fernando. Tranvías es una sociedad anónima perteneciente al grupo Fundación

Desde 1987, Tranvías había venido reclamando al Ayuntamiento de Cádiz que solicitara una subvención del Ministerio de Economía para compensar los déficits ocasionados en la gestión del servicio de transporte urbano para mantener el equilibrio económico de la concesión, a tenor de la existencia de determinadas bonificaciones en la tarifa del servicio (bono-bus, pensionistas y jubilados). La Corporación local se negaba por entender que no existían déficits de explotación que lo justificaran. El Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Andalucía dictó **sentencia el 2 de julio de 1992**, estimando las pretensiones de la empresa en relación a los años 1987 y 1988.

En **1994**, Tranvías y el Ayuntamiento firmaron un **convenio** para poner fin a las reclamaciones judiciales pendientes y liquidar los déficits correspondientes al periodo 1987-1992. En dicho convenio, se acordó reconocer a Tranvías un beneficio industrial del 15% del coste de explotación del servicio, lo cual supuso otorgar una compensación adicional de 452,7 millones de pesetas (2,7 millones de euros) a Tranvías en relación al periodo 1987-1992. El convenio se basó en un **informe de la Intervención municipal** que mostró su preferencia por este método de determinación del déficit frente a la alternativa de determinarlo como la diferencia entre los ingresos obtenidos por Tranvías y los que hubiera obtenido si no se hubiera implantado el bono-bus.

**Desde 1995, el Ayuntamiento de Cádiz viene reconociendo el concepto de beneficio industrial del 15%** como parte de la compensación a favor de Tranvías por la prestación del servicio de transporte urbano de autobuses.

En **2016**, Tranvías solicita al Ayuntamiento de Cádiz el pago del déficit de explotación correspondiente al año 2015, que asciende, según sus cálculos a 2,8 M€. Sin embargo, un informe de la Intervención del Ayuntamiento de junio de 2018 cuantifica el déficit del año 2015 en 2,08 M€. Estas cifras incorporan como coste de la explotación una partida que asciende al 15% de los demás costes de explotación.

El 27 de julio de 2018, el **Pleno de la Corporación cuestionó la pertinencia de continuar abonando a la empresa el citado 15% en concepto de beneficio industrial**, teniendo en cuenta que otras ciudades no abonan un porcentaje tan elevado. En el mismo Pleno se acordó la remisión de la cuestión a la CNMC a fin de que esta se pronunciara sobre la pertinencia y adecuación de la retribución que en concepto de beneficio industrial ha percibido la empresa por los servicios de transporte urbano de viajeros en la ciudad de Cádiz.

---

Octavio Comes, propietaria a su vez de Transportes Generales Comes. Dispone de unos 50 autobuses aproximadamente, en su mayoría de tipo urbano al tener la mayor parte de su flota asignada al servicio urbano de Cádiz; entre ellos 6 autobuses articulados para el servicio interurbano entre Cádiz y San Fernando.

Como un **precedente relacionado con la solicitud ahora analizada**, cabe recordar que la CNMC emitió recientemente informe ([INF/CNMC/015/18](#)) sobre las tarifas aplicables al transporte urbano de la ciudad de A Coruña. En dicho informe se recordaban las exigencias recogidas fundamentalmente en la normativa de la UE ([Reglamento \(CE\) nº 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos \(CEE\) nº 1191/69 y \(CEE\) nº 1107/70 del Consejo](#)). Asimismo, se consideraba necesaria la revisión de las condiciones económicas que se han venido aplicando a la explotación del servicio sobre la base de lo establecido en dicho Reglamento para asegurar que no había sobrecompensación. Por último, se evaluaba la aplicación de la normativa de ayudas de Estado desde el inicio de la concesión de transporte urbano de la ciudad.

## II. CONTENIDO

El Ayuntamiento de Cádiz solicita a la CNMC la emisión de un informe acerca de: *“La pertinencia y adecuación de la retribución del 15% que en concepto de beneficio industrial, año tras año, ha venido percibiendo la empresa Tranvía por los servicios de transporte urbano de viajeros en la ciudad de Cádiz”*. La solicitud se acompaña de la siguiente documentación:

- a. Copia de certificados de acuerdo del pleno, literal y reducido solicitando a la CNMC emisión de informe.
- b. Propuesta de acuerdo con el mismo asunto.
- c. Enmienda de sustitución del grupo municipal socialista sobre ese asunto.
- d. Dictamen la Comisión Informativa de Presidencia sobre el asunto.
- e. Informe de la intervención sobre dicho beneficio industrial aplicado al déficit de explotación, con fecha 22 de junio de 2018.
- f. Copia de la petición de la Compañía, adjuntando estudio económico, de la aplicación del beneficio industrial en 1987.
- g. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 2 de julio de 1992.
- h. Informe de la Intervención del Ayuntamiento de Cádiz con fecha 22 de marzo de 1994.

- i. Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 22 de junio de 1994 aprobando la suscripción de Convenio entre la Corporación y la Empresa a fin de pagar a esta última la cuantía de beneficio industrial entre 1987 y 1994.
- j. Convenio de 11 de octubre de 1994, suscrito entre el Ayuntamiento de Cádiz y la Compañía para la aplicación del beneficio industrial y el pago de la cuantía debida, más intereses de mora.

### III. VALORACIÓN

Dentro del marco regulatorio aplicable, las Administraciones Públicas deben asegurarse de prestar el servicio de transporte municipal en las condiciones económicas más eficientes, de forma que sean trasladables dichas mejoras a los usuarios de los servicios.

Una de las cuestiones que pueden tener incidencia directa en esta materia es la retribución a la empresa prestadora del servicio del beneficio industrial –objeto específico de la consulta–, pero no lo son menos otros aspectos que se consideran de especial trascendencia para la competencia y eficiencia del mismo, como son la forma de aprovisionamiento, la duración del vínculo contractual en su caso, o la asunción o no del riesgo operacional.

Sin perjuicio de que este informe se centrará en el concreto objeto de la consulta, se considera necesario realizar de forma previa una serie de consideraciones sobre esos otros aspectos reseñados, poniendo de manifiesto los factores que se han detectado en los mismos que son susceptibles de mejora.

#### III.1 La forma de gestionar el servicio de transporte

Aun a riesgo de simplificar<sup>2</sup>, las alternativas a la hora de gestionar el servicio por parte del Ayuntamiento son básicamente la gestión directa y la indirecta<sup>3</sup>. Conforme a la normativa local, la primera puede prestarse a través de órganos ordinarios o especiales de administración, de fundaciones públicas o de sociedades de capital público; la segunda, a través de concesión, arrendamiento y concierto.

---

<sup>2</sup> Se contemplan otras opciones intermedias como la municipalización o provincialización de servicios (art. 45 del Reglamento de servicio de las Corporaciones Locales, RSCL, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955) o la existencia de una empresa mixta (art. 102 RSCL).

<sup>3</sup> Art. 41 y 113 del Reglamento de servicio de las Corporaciones Locales

Respecto al caso en cuestión analizado, a pesar de la ausencia de una prueba documental expresa<sup>4</sup> por parte del Ayuntamiento, todo parece indicar que la gestión del transporte se realiza a través de una concesión. La ausencia de información concreta determina que no pueden realizarse valoraciones acerca de la justificación de la opción elegida o del procedimiento utilizado y lo que es más importante, acerca de si existió competencia real y efectiva por el mercado, cuando se produjo la primera adjudicación y, en su caso, las posibles prórrogas.

Resulta por ello imprescindible que se evalúe por los responsables municipales si las decisiones tomadas a este respecto por el Ayuntamiento (existencia de licitación o no, procedimiento utilizado, garantías de publicidad y transparencia, en su caso) se ajustan a las exigencias derivadas de la normativa de la Unión Europea y, en especial, a los requisitos establecidos en los Reglamentos siguientes:

- Reglamento (CEE) 1191/69<sup>5</sup> en sus dos versiones, antes y después de su modificación por el Reglamento 1893/91<sup>6</sup>.
- Reglamento (CEE) 1107/70<sup>7</sup>.
- Reglamento (CE) 1370/2007<sup>8</sup> y su comunicación interpretativa<sup>9</sup>.

---

<sup>4</sup> El Ayuntamiento no remite documentación sobre el otorgamiento de la concesión por lo que no se conoce su origen, duración o condiciones. Aparentemente, según información disponible en internet, la empresa operó el sistema de tranvías en las ciudades de Cádiz y San Fernando entre 1912 y 1954. Posteriormente, la ciudad de Cádiz cambia los tranvías por autobuses otorgándose la gestión de los autobuses urbanos a esta empresa, como a su vez la explotación del tranvía Cádiz-San Fernando, también más tarde sería sustituido por autobuses.

<sup>5</sup> [Reglamento \(CEE\) nº 1191/69 del Consejo, de 26 de junio de 1969, relativo a la acción de los Estados miembros en materia de obligaciones inherentes a la noción de servicio público en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable](#)

<sup>6</sup> [Reglamento \(CEE\) nº 1893/91 del Consejo de 20 de junio de 1991 por el que se modifica el Reglamento \(CEE\) nº 1191/69 relativo a la acción de los Estados miembros en materia de obligaciones inherentes a la noción de servicio público en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable](#)

<sup>7</sup> [Reglamento \(CEE\) nº 1107/70 del Consejo, de 4 de junio de 1979, relativo a las ayudas concedidas en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable](#)

<sup>8</sup> [Reglamento \(CE\) nº 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos \(CEE\) nº 1191/69 y \(CEE\) nº 1107/70 del Consejo](#)

<sup>9</sup> [Comunicación de la Comisión relativa a directrices de interpretación del Reglamento \(CE\) No 1370/2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera \(2014/C 92/01\)](#)

En este sentido, por centrar el análisis en lo recogido por este último Reglamento y su Comunicación interpretativa, cabe recordar que el ente local puede elegir entre gestionar este servicio bien a través de un contrato de servicios o bien a través de una concesión.

Esta decisión es importante no solo porque el artículo 10.3 de la Directiva 2014/23/UE (Directiva de concesiones) dispone que ésta no se aplica a las concesiones de servicios públicos de transporte de viajeros en la acepción del Reglamento (CE) no 1370/2007 –que se regirán por tanto por dicho Reglamento directamente–, sino porque ello debe basarse fundamentalmente en la consideración de si el operador va a asumir o no el riesgo operacional del mismo.

En cualquier caso, cabe recordar que el art. 5.3 del Reglamento (CE) 1370/2007 establece que toda autoridad competente que recurra a un tercero que no sea un operador interno<sup>10</sup> deberá adjudicar dicha gestión con arreglo a un procedimiento de licitación equitativo, salvo en los casos excepcionales. El procedimiento adoptado para la licitación estará abierto a cualquier operador y respetará los principios de transparencia y no discriminación.

Estos casos excepcionales hacen referencia a que, salvo que lo prohíba el Derecho nacional, las autoridades competentes<sup>11</sup> podrán optar por la adjudicación directa de los contratos de servicio público o bien cuando su valor anual medio se haya estimado en menos de 1 M€ o bien cuando tengan por objeto la prestación anual de menos de 300.000 km. de servicios públicos de transporte de viajeros.

En los casos de contratos de servicio público adjudicados directamente a pequeñas y medianas empresas que no utilicen más de 23 vehículos, estos umbrales podrán aumentarse a un valor medio anual estimado en menos de 2 M€, o en el caso de la prestación anual de menos de 600.000 km. de servicios públicos de transporte de viajeros.

Parece, por ello, recomendable que el Ayuntamiento tome consciencia de las opciones existentes partiendo de la necesaria fundamentación de aquellas sobre la base de los principios de buena regulación. Ello cobra todavía más sentido si existiera la intención por aquél –que no hemos podido constatar con la documentación remitida– de sacar la gestión del servicio a licitación de forma abierta y no discriminatoria a corto plazo.

---

<sup>10</sup> Ver art. 5.2 del Reglamento citado. Es un concepto asimilable a lo que sería un medio propio en la terminología de la normativa española.

<sup>11</sup> Ver art. 5.4 del Reglamento citado.

## III.2 La cuantificación del beneficio industrial

### III.2.1 Vías para determinar las compensaciones abonadas a operadores

El informe de la Intervención municipal de 1994 se decanta por la alternativa de pagar ese porcentaje de beneficio industrial (frente a la alternativa de incluir el coste del bono-bus) por ser el “*criterio más acorde con el objetivo básico del mantenimiento del equilibrio económico de la concesión*” ya que, además, es “*el que generalmente se aplica en todos los contratos que realiza esta Corporación con las distintas empresas y proveedores que con ella trabaja*”.

Sin embargo, entre la documentación aportada no se incluye la referencia normativa o la decisión administrativa o contractual que, en su caso, pudiera haber impuesto la cuantificación que cabe reconocer a la empresa en el 15% del beneficio industrial.

Conviene en este punto de nuevo volver al Reglamento (CE) 1370/2007 y a su Comunicación interpretativa. El art. 4 del citado reglamento señala que se deberán definir claramente las Obligaciones de Servicio Público (OSP) que el operador de servicio público deba ejecutar, así como establecer por anticipado, de forma objetiva y transparente, los parámetros sobre cuya base ha de calcularse la compensación, si procede, y la naturaleza y alcance de cualesquiera derechos exclusivos, de manera que se evite una compensación excesiva.

En el caso de que no se haya apelado al mercado realizando una licitación competitiva que garantizaría *a priori* el ajuste a mercado de la compensación, como parece el caso analizado, se debe asegurar que la compensación no exceda del importe necesario para cubrir la incidencia financiera neta en los costes e ingresos derivados de la ejecución de la OSP, teniendo en cuenta los ingresos conservados por el operador<sup>12</sup> y la existencia de unos beneficios razonables.

Además, deben definirse las modalidades de distribución de los costes derivados de la prestación de los servicios (por ejemplo, podrán incluir los costes de personal, energía, reparación de vehículos o instalaciones, costes fijos y una remuneración apropiada de los capitales propios).

Sin embargo, en la documentación remitida no se ofrece información de si se están tomando como referencia estas consideraciones a la hora de fijar las compensaciones que deben abonarse a la empresa. Se recuerda a las

---

<sup>12</sup> Entre dichos ingresos cabría incluir, por ejemplo, si una determinada red gestionada en virtud de un contrato de servicio público tiene conexiones con otros itinerarios explotados en condiciones comerciales, y que gracias a ello el operador incrementa su clientela.

autoridades competentes la necesidad de verificar estas circunstancias para una correcta adecuación a la normativa aplicable.

### *III.2.2 La cuantificación en un 15% del beneficio industrial*

El art. 4.1b) del Reglamento (CE) 1370/2007 especifica que la compensación por una obligación de servicio público no puede ser superior a la incidencia financiera neta de la obligación, que se define como los costes menos los ingresos generados por las operaciones de servicio público, menos los ingresos que puedan derivarse de la red, más un «*beneficio razonable*». Además, el artículo 4.1c) dispone que los costes a tener en cuenta pueden incluir «*una remuneración apropiada de los capitales propios*».

El anexo de dicho Reglamento establece que «*por “beneficio razonable” se entenderá una tasa de remuneración del capital que sea habitual para el sector en un determinado Estado miembro y que tenga en cuenta el riesgo o la ausencia de riesgo que suponga para el operador de servicio público la intervención de la autoridad pública*». Sin embargo, no se ofrecen más indicaciones sobre el nivel correcto de «remuneración del capital» o de «beneficio razonable».

Cabe en cualquier caso citar también la normativa existente<sup>13</sup> sobre Servicios de Interés Económico General (SIEG) de la UE. Aunque la base jurídica de la Comunicación de la Comisión Europea relativa a la aplicación de las normas de la Unión Europea en materia de ayudas estatales a las compensaciones concedidas por la prestación de servicios de interés económico general (Comunicación SIEG) es diferente a la del Reglamento (CE) 1370/2007 y, por lo tanto, dicha Comunicación no es aplicable cuando la compensación se paga por obligaciones de servicio público en transportes terrestres, ofrece sin embargo algunas indicaciones sobre la determinación del nivel de beneficio razonable que puede servir de indicador a las autoridades competentes para adjudicar contratos en este ámbito.

La primera opción es ya conocida «cuando existe una remuneración de mercado generalmente aceptada para un servicio dado, esta remuneración de mercado ofrece la mejor referencia de comparación para la compensación a falta de una licitación». Lo ideal sería encontrar estas referencias de comparación en contratos formalizados en el mismo sector de actividad, con características similares y en el mismo Estado miembro. Por tanto, el beneficio razonable debe estar en consonancia con las condiciones normales del mercado y no debe superar lo que es necesario para reflejar el nivel de riesgo del servicio prestado.

---

<sup>13</sup> [Paquete SIEG](#) de la Comisión Europea actualmente vigente.

Sin embargo, estas referencias comparativas de mercado no siempre existen. En tal caso, el nivel de beneficio razonable podría determinarse comparando el margen de beneficio requerido por una empresa típica, bien gestionada y activa en el mismo sector para prestar el servicio en cuestión. Un método estándar para calcular la remuneración del capital de un contrato de servicio público se basa en la tasa interna de remuneración (IRR) que consigue la empresa sobre su capital invertido durante la vigencia del proyecto, es decir, la IRR sobre los flujos de tesorería del contrato. Sin embargo, también pueden utilizarse medidas contables, como la remuneración del capital (ROE), la tasa de remuneración del capital empleado (ROCE) u otros indicadores económicos generalmente aceptados del rendimiento del capital.

Es sustancial recordar, además, que debe favorecerse el uso de incentivos a la eficiencia en el mecanismo de compensación. Conviene destacar que los sistemas de compensación que solo cubren los costes reales cuando se producen apenas incentivan a la empresa a contener aquellos o a ser más eficiente<sup>14</sup> con el tiempo, con mejoras tangibles de calidad para los usuarios. Por lo tanto, es mejor restringir su uso a aquellos casos en los que hay una gran incertidumbre con respecto a los costes y el proveedor de transportes necesita un alto grado de protección frente a la misma.

De igual trascendencia es recordar que cuando el prestador de servicio público también lleva a cabo actividades comerciales, es necesario asegurarse de que la compensación pública que recibe no se utilice para fortalecer su posición competitiva. En esta línea, el anexo del Reglamento contiene disposiciones para evitar la subvención cruzada de actividades comerciales con ingresos generados por operaciones de servicio público. Estas disposiciones consisten esencialmente en la separación contable<sup>15</sup> de los dos tipos de actividades (servicio público y comercial) y un método racional de imputación de costes que refleje los costes reales de la prestación del servicio público.

Como ya se ha señalado en el apartado inicial, la CNMC tuvo ocasión de pronunciarse sobre la gestión del transporte urbano de A Coruña en una solicitud que presenta cierta analogía con la actualmente analizada. Traemos a colación su mención en este momento porque la documentación remitida por dicho Ayuntamiento contenía un **estudio realizado por la Universidad de A Coruña titulado:** “*Beneficio razonable del contrato de prestación de los servicios de*

---

<sup>14</sup> En palabras del considerando 27 del Reglamento citado, que la compensación sea apropiada y refleje «el afán de otorgar eficacia y calidad a los servicios».

<sup>15</sup> Puede ser de utilidad en este sentido la [Orden PRE/907/2014, de 29 de mayo, por la que se implanta un modelo de contabilidad analítica en las empresas contratistas que prestan los servicios de transporte regular de viajeros de uso general.](#)

*transporte público urbano del Ayuntamiento de La Coruña*". Este informe aplica tres métodos para poder llegar a una cifra de beneficio razonable congruente con las exigencias de la UE<sup>16</sup>. Dicho estudio concluye que: *“Es posible establecer una relación entre las variables cuyo valor dependerá de una decisión de la administración adjudicataria (básicamente beneficio industrial y retribución a la inversión) y los tipos de rentabilidad que se obtienen medidos a través de ratios contables o TIR de proyectos. En este sentido, será preciso diseñar con gran detalle el nivel y la calidad del servicio de transporte público urbano de pasajeros y su repercusión en términos de inversión necesarios, costes estándares, base de cálculo para el beneficio industrial y retribución a la inversión, etc<sup>17</sup>.”*

De lo anterior no cabe concluir que el beneficio industrial aplicable a la empresa deba reducirse del 15% al 6% sino que dicho porcentaje debe ser decidido en función de las circunstancias anteriormente mencionadas<sup>18</sup>, cuya existencia desconocemos para el caso de la ciudad de Cádiz. De la documentación remitida, únicamente se puede concluir que existe un potencial riesgo de exceso de compensación en favor de la empresa prestadora del servicio que conllevaría implicaciones desde la óptica de la eficiencia en la gestión de los fondos públicos y desde el prisma de ayudas de Estado<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> En primer lugar, el estudio revisa un conjunto de doce licitaciones recientes de servicios similares para identificar posibles patrones de parámetros de retribución real susceptible de ser considerada como una aproximación a una remuneración de mercado generalmente aceptada. A este respecto, el informe concluye que el porcentaje de beneficio industrial sobre los costes de explotación generalmente utilizado es del 6%. En segundo lugar, se aplica un modelo de valoración de activos financieros (CAPM, Capital Asset Pricing Model), consistente en añadir a la rentabilidad de un activo libre de riesgo una prima de riesgo calculada a partir de una prima de riesgo general de mercado y de un parámetro beta que recoge el riesgo que afecta a la actividad de que se trate. En este caso, el CCPM (Coste de Capital Medio Ponderado) resultante es del 7,63%. En tercer lugar, se procede al análisis de las cuentas de un conjunto de empresas que han participado recientemente en licitaciones de servicios de transporte urbano de pasajeros en capitales de provincias españolas, lo que arroja unos datos de ROCE (Return On Capital Employed) promedio de los cinco últimos años en torno al 7,43% y un ROIE (Return On Equity) promedio del 6,77% [...]

<sup>17</sup> Señala el informe igualmente que: “En una primera aproximación, a una empresa tipo de servicio de transporte público urbano de pasajeros, la aplicación de un beneficio industrial del 6% se traduciría en una TIR a 10 años de entre 7,25% y 8,81% dependiendo de los supuestos de inversión y amortización, bastante acorde con la referencia proporcionada por el CAPM”.

<sup>18</sup> Entre otras: “Esos parámetros se determinarán de forma que ninguna compensación pueda exceder en caso alguno del importe necesario para cubrir la incidencia financiera neta en los costes e ingresos derivados de la ejecución de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes conservados por el operador de servicio público y la existencia de unos beneficios razonables”.

<sup>19</sup> Para un análisis en profundidad de la aplicación de la normativa de ayudas en los diferentes momentos por los que la normativa europea ha ido pasando, así como teniendo en cuenta la

En este ámbito, en particular en lo referente a la posibilidad de que existan ayudas de Estado en las compensaciones abonadas a Tranvías, se han de tener en cuenta los actuales artículos 93<sup>20</sup> y 107 TFUE (y los equivalentes de las sucesivas versiones de los Tratados, en la versión anterior al Tratado de Lisboa, artículos 73 y 87 TCE), además de la normativa ya citada (Reglamento 1191/69, Reglamento 1107/70, Reglamento 1370/2007; entre otras) y la jurisprudencia existente<sup>21</sup>.

Independientemente de las consecuencias que pudieran derivar de la vigencia de la relación contractual con la empresa desde un periodo previo<sup>22</sup> que no ha sido definido por el Ayuntamiento, el cálculo de la compensación por la prestación de los servicios de transporte urbano en autobús, en este supuesto específico, ha de ceñirse indefectiblemente a las orientaciones recogidas en el Reglamento (CE) 1370/2007 citado.

Por lo tanto, debe evitarse que haya un exceso sobre el importe necesario para cubrir la totalidad o parte de los costes netos ocasionados simplemente por el cumplimiento de las obligaciones y, en su caso, la existencia de unos beneficios razonables<sup>23</sup>. De concluir el Ayuntamiento que ha existido claramente una sobrecompensación en favor de la empresa prestadora del servicio, que le genera unas rentas regulatorias que exceden lo que puede considerarse un beneficio razonable, no verificando por tanto las exigencias del Reglamento 1370/2007, debe proceder a su notificación a la Comisión Europea como posible

---

adhesión de España a la CEE en el año 1986, véanse las páginas 15 y 16 del Informe citado sobre las tarifas aplicables al transporte urbano de A Coruña ([INF/CNMC/015/18](#)).

<sup>20</sup> “Serán compatibles con los Tratados las ayudas que respondan a las necesidades de coordinación de los transportes o que correspondan al reembolso de determinadas obligaciones inherentes a la noción de servicio público.”

<sup>21</sup> En la [Sentencia del Tribunal de Justicia \(Sala Segunda\) de 7 de mayo de 2009, en el asunto C-504/07, Antrop](#), clarifica las normas aplicables a este tipo de servicios cuando hay una intervención pública (apartado 23): “Procede señalar en primer lugar que el artículo 87 CE forma parte de las disposiciones generales del Tratado relativas a las ayudas de Estado, mientras que el artículo 73 CE establece, en el ámbito de los transportes, una excepción a las normas generales aplicables a las ayudas de Estado, al prever que serán compatibles con el Tratado las ayudas que respondan a las necesidades de coordinación de los transportes o que correspondan al reembolso de determinadas obligaciones inherentes a la noción de servicio público. El Reglamento nº 1191/69 establece un régimen que los Estados miembros deben respetar cuando prevén imponer obligaciones de servicio público a empresas de transporte terrestre (véase la sentencia *Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg*, apartado 53).

<sup>22</sup> A modo de orientación puede consultarse a este respecto el Informe citado sobre las tarifas aplicables al transporte urbano de A Coruña ([INF/CNMC/015/18](#)), en especial, págs. 15 y 16.

<sup>23</sup> Téngase en cuenta a este respecto la conocida Sentencia *Altmark*, crucial a la hora de entender el concepto de ayuda, con su requisito relativo a ser una empresa eficientemente gestionada.

ayuda de Estado para que recaiga decisión sobre la legalidad y la compatibilidad con el mercado interior.

#### IV. CONCLUSIONES

Dentro del marco regulatorio aplicable, las Administraciones Públicas deben asegurarse de prestar el servicio de transporte municipal en las condiciones económicas más eficientes, de forma que sean trasladables dichas mejoras a los usuarios de los servicios.

Una de las cuestiones que pueden tener incidencia directa en esta materia es la retribución a la empresa prestadora del servicio del beneficio industrial –objeto específico de la consulta–, pero no lo son menos otros aspectos que consideramos de especial trascendencia para la competencia y eficiencia del mismo, como la forma de aprovisionamiento, la duración del vínculo contractual en su caso, o la asunción o no del riesgo operacional.

**Respecto a esos otros aspectos previos**, todo parece indicar que la gestión del transporte se realiza a través de una concesión. Resulta por ello imprescindible que se evalúe por los responsables municipales si las decisiones tomadas a este respecto por el Ayuntamiento (existencia de licitación o no, procedimiento utilizado, garantías de publicidad y transparencia, en su caso...) se ajustan a las exigencias derivadas de la normativa de la UE y nacional aplicable.

Parece recomendable que el Ayuntamiento tome consciencia de las opciones existentes para la adjudicación del servicio partiendo de la necesaria fundamentación de aquellas sobre la base de los principios de buena regulación.

**Respecto a la cuantificación del beneficio industrial**, el informe pretende ofrecer orientación sobre las diferentes vías para determinar las compensaciones abonadas a los operadores por estos servicios a través de dos elementos:

En primer lugar, recordando que se deberán definir claramente las Obligaciones de Servicio Público (OSP) que el operador de servicio público deba ejecutar, así como establecer por anticipado, de forma objetiva y transparente, los parámetros sobre cuya base ha de calcularse la compensación, si procede, y la naturaleza y alcance de cualesquiera derechos exclusivos, de manera que se evite una compensación excesiva.

En el caso de que no se haya apelado al mercado realizando una licitación competitiva que garantizaría a priori el ajuste a mercado de la compensación – como parece el caso analizado –, se debe asegurar que la compensación no exceda del importe necesario para cubrir la incidencia financiera neta en los

costes e ingresos derivados de la ejecución de la OSP, teniendo en cuenta los ingresos conservados por el operador y la existencia de unos beneficios razonables. Se recuerda a las autoridades competentes la necesidad de verificar estas circunstancias para una correcta adecuación a la normativa aplicable.

En segundo lugar, debe recordarse que *«por “beneficio razonable” se entenderá una tasa de remuneración del capital que sea habitual para el sector en un determinado Estado miembro y que tenga en cuenta el riesgo o la ausencia de riesgo que suponga para el operador de servicio público la intervención de la autoridad pública»*.

Sin embargo, estas referencias comparativas de mercado no siempre existen. En tal caso, el nivel de beneficio razonable podría determinarse comparando el margen de beneficio requerido por una empresa típica, bien gestionada y activa en el mismo sector para prestar el servicio en cuestión, existiendo diferentes metodologías posibles al respecto. Es sustancial recordar además que debe favorecerse el uso de incentivos a la eficiencia en el mecanismo de compensación.

De lo anterior no cabe concluir que el beneficio industrial aplicable a la empresa deba establecerse en un porcentaje concreto diferente del 15%, sino que dicho porcentaje debe ser decidido en función de las circunstancias anteriormente mencionadas, cuya existencia desconocemos para el caso de la ciudad de Cádiz. De la documentación remitida, únicamente se puede concluir que existe un potencial riesgo de exceso de compensación en favor de la empresa prestadora del servicio que conllevaría implicaciones desde la óptica de la eficiencia en la gestión de los fondos públicos y desde el prisma de ayudas de Estado.

