



IPN/CNMC/031/20 E IPN/CNMC/032/20 PROYECTOS DE ÓRDENES MINISTERIALES POR LAS QUE SE DETERMINAN PARA EL AÑO 2019 LOS COSTES TIPO APLICABLES A LOS COSTES SUBVENCIONABLES EN EL TRANSPORTE MARÍTIMO Y AÉREO DE MERCANCÍAS CON ORIGEN O DESTINO EN LAS ISLAS CANARIAS REGULADOS EN LOS REALES DECRETOS 552/2020 (MERCANCÍAS INCLUIDAS EN EL ANEXO I DEL TFUE) Y 147/2019 (MERCANCIAS NO INCLUIDAS EN EL ANEXO I DEL TFUE)

30 de septiembre de 2020

Índice

I. ANTECEDENTES	4
II. CONTENIDO.....	8
III. VALORACIÓN	11
III.1 Observaciones generales.....	11
III.2 Observaciones particulares	13
III.2.1 Procedimiento para la elaboración de los costes tipo	13
III.2.2 Metodología en la determinación de los costes tipo del transporte aéreo de mercancías.....	15
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	18

ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME RELATIVO A LOS PROYECTOS DE ÓRDENES MINISTERIALES POR LAS QUE SE DETERMINAN PARA EL AÑO 2019 LOS COSTES TIPO APLICABLES A LOS COSTES SUBVENCIONABLES EN EL TRANSPORTE MARÍTIMO Y AÉREO DE MERCANCÍAS CON ORIGEN O DESTINO EN LAS ISLAS CANARIAS REGULADOS EN LOS REALES DECRETOS 552/2020 (MERCANCÍAS INCLUIDAS EN EL ANEXO I DEL TFUE) Y 147/2019 (MERCANCIAS NO INCLUIDAS EN EL ANEXO I DEL TFUE)

IPN/CNMC/031/20 e IPN/CNMC/032/20

CONSEJO. PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D^a. María Ortiz Aguilar
D. Mariano Bacigalupo Saggese
D^a. María Pilar Canedo Arrillaga
D. Bernardo Lorenzo Almendros
D. Xabier Ormaetxea Garai
D^a. Pilar Sánchez Núñez
D. Carlos Aguilar Paredes
D. Josep Maria Salas Prat

Secretario del Consejo

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 30 de septiembre de 2020

Vista la solicitud de informe del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana en relación con los Proyectos de Órdenes Ministeriales (PPOOMM) de referencia, que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la

Competencia (CNMC) el 31 de agosto de 2020 en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, así como el art. 11.1 de la Ley 15/2007 de 3 de julio, de defensa de la competencia, se acuerda emitir el presente informe conjunto.

I. ANTECEDENTES

El transporte aéreo y marítimo de mercancías cuenta en las Islas Canarias con un sistema de compensaciones que tiene como finalidad mitigar los mayores costes que experimenta el tráfico de productos como consecuencia de la lejanía de las islas con respecto a la Península y a la Unión Europea.

El Derecho de la UE, en el artículo 349 TFUE, prevé un tratamiento especial a las regiones ultraperiféricas, entre las que se encuentran las Islas Canarias. Entre las medidas específicas contempladas, se encuentran los regímenes de ayudas públicas, que con carácter general (artículo 107.3 TFUE) podrán considerarse compatibles con el mercado interior habida cuenta de las particularidades estructurales, económicas y sociales de estas regiones.

Tradicionalmente, los aspectos concretos de cada régimen de compensación se han venido regulando en las Decisiones de la Comisión Europea por las que se autoriza su concesión, tanto para las mercancías no incluidas en el Anexo I TFUE (industriales) como para las mercancías incluidas en el Anexo I TFUE (agrícolas). En ellas se concretaba, no solo el objetivo de la ayuda, sino los beneficiarios, la forma, el importe o la intensidad de la misma.

De forma más reciente, el Reglamento UE General de Exención por Categorías (RGEC)¹ cataloga estas compensaciones como ayudas regionales de funcionamiento, concreta aspectos como los costes específicos de transporte admitidos, los requisitos para ser beneficiario o las reglas de acumulación de las ayudas y excluye de la exención al transporte de las mercancías agrícolas por el *riesgo de compensación excesiva [...] como consecuencia de la ayuda adicional concedida en el marco de los programas POSEI² en el sector agrícola³.*

¹ [Reglamento \(UE\) 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 (RGEC).

² Programa de Opciones Específicas de Alejamiento e Insularidad, por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola a favor de las regiones ultraperiféricas.

³ RGEC Considerando 37.

En definitiva, el régimen de ayudas al transporte de mercancías fue objeto de notificación a la Comisión Europea ya en 2009. Posteriormente, en 2014 y en octubre de 2018 y abril de 2019, solo se realizó la notificación de las ayudas al transporte de las mercancías incluidas en el anexo I TFUE ([SA 38654](#) en 2014 y [SA 51031](#) en octubre 2018), mientras que los productos industriales fueron objeto de mera comunicación, ya que se tramitaron como ayudas exentas de notificación previa ([SA 40195](#) en 2014 y [SA 54214](#) en abril 2019). El periodo de vigencia de ambos regímenes comprende hasta el 31 de diciembre de 2020.

Desde la perspectiva del Derecho nacional, el artículo 138.1 de la Constitución Española prevé lo siguiente: *“El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular.”*

Además, el Estatuto de autonomía de Canarias reconoce que la lejanía, la insularidad y la condición de región ultraperiférica del archipiélago son circunstancias a tener en cuenta a la hora de fijar las condiciones particulares de la aplicación de las distintas políticas, entre ellas la de los transportes.

Adicionalmente, la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias tiene el objetivo de potenciar la cohesión social, económica y territorial de las Islas y la competitividad de sus sectores estratégicos. Contiene la ley los principios derivados de su reconocimiento como región ultraperiférica por el TFUE y en lo que al transporte se refiere, *“[...] se impulsa el sistema de compensaciones al coste efectivo del transporte interinsular marítimo y aéreo de mercancías y entre las Islas Canarias y la península, y el resto de la Unión Europea.”*

El artículo 7 de la citada Ley 19/1994, referido al transporte aéreo y marítimo de mercancías introdujo en 2018⁴ algunos cambios importantes en el sistema de compensación, entre los que cabe destacar que la previsión de una consignación anual en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, referida al año natural servirá para *financiar un sistema de compensaciones que permita compensar el 100 por 100 del coste efectivo del transporte marítimo y aéreo de*

⁴ Ley 8/2018, de 5 de noviembre, por la que se modifica la [Ley 19/1994](#), de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias. La CNMC no recibió petición de informe de esta modificación legislativa.

mercancías interinsular y entre las islas Canarias y la Península o entre las Islas Canarias y otros países de la Unión Europea⁵.

Por otro lado, las sucesivas Leyes de presupuestos generales del Estado han ido estableciendo las consignaciones presupuestarias requeridas, pero también, por medio de disposiciones adicionales y finales, han ido modificando la regulación de la compensación, especialmente en cuanto a los límites y la retroactividad de las previsiones, límites que se contienen ahora también en la normativa del Régimen Económico y Fiscal de Canarias⁶.

Hasta la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado (LPGE 2017), existía la prohibición de no superar la cuantía consignada en el presupuesto anual. Si el total de los gastos subvencionables la superaba, se prorrateaba entre los beneficiarios. En la citada LPGE 2017, se elimina este límite siempre que los créditos afectados sean declarados ampliables, como así ha ocurrido en las LPGE 2017 y 2018⁷, prorrogada esta última en 2019 y en 2020. También en la citada LPGE 2017 se prevé la adhesión del plátano al sistema de compensaciones.

⁵ “Artículo 7. Transporte marítimo y aéreo de mercancías. 1. Como medida complementaria a la aplicación de las disposiciones del Derecho comunitario en las Islas Canarias relativas a la lejanía y a la insularidad, se establecerá una consignación anual en los Presupuestos Generales del Estado, referida al año natural, para financiar un sistema de compensaciones que permita compensar el 100 por 100 del coste efectivo del transporte marítimo y aéreo de mercancías interinsular y entre las Islas Canarias y la península o entre las islas Canarias y otros países de la Unión Europea [...]”

2. Reglamentariamente se determinará el sistema de concesión de las compensaciones en sus diversas modalidades, el método de cálculo de los costes de transporte a compensar, así como los beneficiarios.

3. La determinación de los costes tipo para cada trayecto se realizará anualmente por la Administración General del Estado de forma transparente y mediante un procedimiento de audiencia pública, recabando la información necesaria de los operadores independientes que actúan en dichas rutas.

4. El sistema que se establezca deberá garantizar su incidencia directa sobre el conjunto del coste de los transportes, incluidos los que pueden ser repercutidos como consecuencia de la utilización de las infraestructuras y servicios portuarios y aeroportuarios.

5. En todo caso el sistema de compensación a que se refiere este artículo tendrá en cuenta el principio de continuidad territorial con la península.

6. Se creará una Comisión Mixta entre la Administración General del Estado y la Administración Autonómica, que se encargará de efectuar el seguimiento y evaluación de la aplicación del sistema de compensación previsto en los apartados anteriores.

⁶ Disposición Adicional Primera de la Ley 8/2018 citada.

⁷ Anexo II, Segundo, tanto en LPGE 2017, como en LPGE 2018.

Por último, los aspectos específicos de las subvenciones al transporte vienen recogidos en el recientemente aprobado [Real Decreto 552/2020](#), de 2 de junio y en el [Real Decreto 147/2019](#), de 15 de marzo, relativos, respectivamente, a las mercancías incluidas (agrícolas) y mercancías no incluidas (industriales) en el Anexo I del TFUE⁸. Se destacan los siguientes aspectos regulados en las citadas disposiciones:

La definición de costes compensables es muy semejante en ambas normas⁹. Así, se incluyen los siguientes: Gastos de transporte que incluyen flete y gastos conexos¹⁰; costes de manipulación de la mercancía; tasas u otras exacciones portuarias o aeroportuarias; costes de los controles de seguridad y protección y recargo por incremento del coste del combustible.

Respecto al proceso de elaboración de los costes tipo objeto de las Órdenes ministeriales que ahora son informadas, debe subrayarse que se prevé en los Reales decretos mencionados que la *determinación de los costes tipo para cada trayecto se elaborará anualmente de forma transparente y mediante un procedimiento de audiencia pública con información de los operadores que actúan en dichas rutas. [...] La metodología de aprobación de los costes tipo se aprobará mediante una orden del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana previo informe del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital*. Dichas Órdenes todavía no han sido aprobadas.

Para obtener la condición de beneficiario de las compensaciones al transporte de mercancías industriales los solicitantes deben desarrollar su actividad económica en las Islas Canarias.

Se contemplan además reglas específicas para regular la posible acumulación de las ayudas: para el caso de las mercancías industriales se impide la acumulación de las ayudas previstas con otras ayudas que cubran los mismos costes del transporte. Por lo que se refiere a las mercancías agrícolas, se impide

⁸ Esta CNMC no recibió petición de informe al PRD plasmado en el RD 147/2019. Sí recibió petición de informe respecto PRD que dio lugar al RD 552/2020, pero fue aprobado antes de que la CNMC se hubiera pronunciado.

⁹ De acuerdo con la MAIN del PRD que dio lugar al RD 552/2020, la incorporación de nuevos costes compensables tiene como objetivo *adecuar el sistema de costes al régimen vigente de mercancías industriales y para atender a la definición de “costes de transportes” que se contiene en el Reglamento General de Exención por Categorías y en el Código Aduanero de la Unión*.

¹⁰ Sólo para el caso de los transportes marítimos interinsulares, se consideran gastos de transporte los costes del retorno o vuelta a la misma isla de origen de los elementos de transporte en vacío.

la acumulación de estas ayudas con otras ayudas al transporte, pero sí podrá acumularse con los mismos costes compensables siempre y cuando no se exceda la intensidad máxima de la ayuda, establecida en hasta el 100% de los costes compensables.

Por otro lado, el porcentaje de costes subvencionable ha venido variando¹¹: 2009 (50% de los costes subvencionables), 2011 (70%) y 2017 (100%). Y se ha decidido la incorporación del plátano al régimen de compensaciones al transporte de mercancías agrícolas¹².

Por último, debe señalarse que la CNMC ha venido ejerciendo su función consultiva en relación con los diferentes instrumentos normativos aprobados, normalmente con carácter anual, por el Ministerio. Dichos informes han estado centrados en casi todos los casos, como en el proyecto ahora remitido, en lo relativo a la determinación de los costes tipo¹³.

II. CONTENIDO

Los POOMM analizados en el presente informe establecen para el año 2019 los costes tipo aplicables a los costes subvencionables regulados en los Reales Decretos anteriormente señalados sobre compensación al transporte marítimo y aéreo de mercancías agrícolas (incluidas en el anexo I TFUE) e industriales (no incluidas en el anexo I TFUE).

El contenido de ambos POOMM es bastante similar entre ellos y también al de años anteriores. Así cuentan con una parte expositiva, con un artículo único de determinación de costes tipo, una disposición final única que establece su entrada en vigor y un anexo en el que se recogen las cuantías de los costes tipo para los trayectos aéreos y marítimos entre Canarias y la península y trayectos interinsulares realizados en 2019.

¹¹ En la anterior normativa del año 2000 que la normativa aprobada en 2009 derogó, oscilaba entre el 33 y 50%.

¹² [Resolución de 30 de junio de 2020](#), por la que se acuerda iniciar el procedimiento para el otorgamiento de compensaciones a los transportes de plátano con origen en Canarias realizados en el año 2019. Se prevén ciertas peculiaridades: se determina únicamente sobre el coste del flete, no compensa el transporte de estas mercancías entre islas y no puede superar la consignación presupuestaria.

¹³ Entre otros, [IPN/CNMC/020/18](#), [IPN/CNMC/021/18](#), [IPN/CNMC/016/17](#), [IPN/CNMC/011/16](#), [IPN/CNMC/014/15](#), [IPN/40/10](#).

Junto a ello, se remite la MAIN con un resumen ejecutivo y un informe realizado por la empresa pública “Ingeniería y Economía del Transporte, S.A.” (INECO) en el que se determinan los costes tipo para el año 2019 en el transporte de mercancías interinsular en las Islas Canarias y entre éstas y la Península. Todo ello en términos muy similares a años anteriores.

Las MAIN de ambos POOMM consideran que la previsión contenida en ellos no afectará a la estructura de los precios del mercado, ni a la estructura productiva, empleo o competitividad más allá del efecto compensatorio de la ayuda, ya que los elementos que regulan esta materia se encuentran en los Reales Decretos que les sirven de base y los POOMM tan sólo realizan *el cálculo de los costes tipo correspondientes*. En cuanto al impacto presupuestario, se calcula con los créditos previstos en la propuesta de PGE para 2020, un gasto de 23,5M€ para las mercancías agrícolas y de 41M€ para las industriales.

La metodología empleada por INECO para el cálculo de los costes tipos es prácticamente la misma que la empleada en años anteriores y se compone de las siguientes fases: I. Identificación de los operadores independientes representativos. II. Contacto con los citados operadores para recabar la información sobre costes de transporte durante el año 2019. III. Análisis comparado de la información recabada sobre los costes aplicados en 2019 y los costes tipo establecidos para los transportes efectuados en 2018, a través de la definición de una operación de carga estándar.

Así, se determinan los costes tipo para cada trayecto y para cada unidad de carga utilizada (kilos de mercancía transportada en el aéreo; y kilos, metro lineal de la plataforma, o contenedor teus 20´ (pies), teus 40´ (pies) y teus 45´ (pies) en el marítimo), a partir de la suma de las medias de los conceptos subvencionables.

Además, al igual que el año pasado, la metodología utilizada propone mantener los límites vigentes 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 2018 los costes tipo se han aplicado a menos del 80% de las solicitudes presentadas¹⁴.
- 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 2018.

La propuesta formulada para el caso de los productos incluidos en el Anexo I TFUE (productos agrícolas) es la siguiente:

- Para el caso del transporte aéreo, se propone incrementar el coste tipo en un 65% para el trayecto Gran Canaria – La Palma, en un 98% para el trayecto Tenerife – La Palma, y mantenerlo invariado en el resto de trayectos.
- Para el trayecto marítimo Canarias - Cádiz, se propone reducir el coste tipo por kilogramo vigente en un 6%; en metro lineal, en un 17%; y en contenedor, en un 12% para contenedores T20, manteniéndose invariado el coste tipo para el resto de contenedores.
- Para los trayectos marítimos interinsulares, se mantienen invariados los costes tipo en todas las modalidades y trayectos.

La propuesta formulada para el caso de los productos no incluidos en el Anexo I TFUE (productos industriales) es la siguiente:

- Para el caso del transporte aéreo, se propone incrementar el coste tipo en un 21% para el trayecto Canarias – Madrid, en un 51% para el trayecto Gran Canaria – Tenerife y mantenerlo invariado en el resto de trayectos.
- Para el trayecto marítimo Canarias - Cádiz, se propone reducir el coste tipo por kilogramo vigente en un 6%, y en metro lineal, en un 17%, manteniéndose invariado el coste tipo en contenedores.

¹⁴ Si por ejemplo un coste tipo es para determinado trayecto 0,04€ por km, si una solicitud tiene un gasto de 0,06€ por km, solo le pagarán 0,04€ y si otra solicitud justifica un gasto de 0,02€ por km, solo le pagarán los 0,02€ por km. Se trata es de ajustar lo máximo posible los costes tipo a los costes declarados. No pasarse por arriba ni por abajo. Si sucede que no los ajustan del todo, se utiliza esta regla del 80% para mantener los límites del año pasado, con independencia de los valores que salieran este año.

- Para los trayectos marítimos interinsulares, se propone incrementar el coste tipo por kilogramo en un 30% en el trayecto Lanzarote – Fuerteventura y un 26% en el trayecto Tenerife – La Palma, manteniéndose invariado en el resto de trayectos. Para el cálculo de metro lineal, se propone mantener invariados los costes. Y para el cálculo de los contenedores, se propone incrementar el coste tipo para contenedores T20 en un 17% en el trayecto Lanzarote – Tenerife, manteniéndose invariado el coste para los demás contenedores y trayectos.

III. VALORACIÓN

III.1 Observaciones generales

Como se ha señalado, la CNMC ha tenido ocasión de evaluar, con periodicidad prácticamente anual, los proyectos de medidas para el cálculo de los costes tipo para la compensación al transporte con las Islas Canarias¹⁵.

En los informes elaborados por la CNMC al respecto, sin ponerse en duda la conveniencia de instrumentar medidas para compensar la lejanía geográfica al mercado continental, evitando los sobrecostes en los que incurre el tráfico marítimo y aéreo desde o hacia Canarias, se ha venido criticando el diseño y la metodología utilizada para instrumentar las medidas proyectadas.

En líneas generales, la CNMC ha venido recomendando que el cálculo de las subvenciones se base no en un promedio de costes incurridos, sino en los costes de una empresa eficientemente gestionada, en línea con lo señalado por la normativa de ayudas de Estado de la UE para las compensaciones de servicio público, de cara a maximizar la eficiencia de la intervención pública¹⁶.

¹⁵ Ver [IPN/CNMC/020/18](#), [IPN/CNMC/021/18](#), [IPN/CNMC/016/17](#), [IPN/CNMC/011/16](#), [IPN/CNMC/014/15](#), [IPN/40/10](#).

¹⁶ Esta Comisión es consciente de que en las OOMM contempladas no se realizan compensaciones por la prestación de servicios públicos. Pero se considera que las referencias que se contemplan en el denominado [Marco SIEG](#) de la CE son especialmente útiles para maximizar la eficiencia en los fondos públicos. Puede contemplarse en este sentido, por ejemplo, la [COM](#) 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

« [...] el importe de la compensación debe calcularse sobre la base de un análisis de los costes que una empresa media del mismo sector, bien gestionada y dotada de medios materiales para poder satisfacer las exigencias de servicio público requeridas, habría soportado para ejecutar estas obligaciones, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio

También ha recomendado una mejora de la evaluación de las medidas de apoyo, identificando si contribuyen de manera eficaz a lograr el objetivo propuesto, si se repercuten efectivamente en los consumidores y si repercuten en menores costes efectivos de los transportes.

Sin embargo, con carácter general las recomendaciones formuladas por la CNMC no han sido atendidas. Por ello, se reitera la conveniencia de incorporar tales recomendaciones para mejorar la eficacia de la actuación del sector público.

A tal efecto, debe tenerse en cuenta que algunos de estos aspectos derivan del marco normativo conforme al cual se dictan los proyectos de órdenes objeto de este informe, y específicamente de los Reales decretos 147/2019 y 552/2020, que esta Comisión no ha tenido ocasión de valorar y que, además, han introducido modificaciones importantes sobre el sistema de financiación de los costes de transporte de mercancías con las Islas Canarias. Por ello, se señalan a continuación determinados aspectos susceptibles de mejora en el marco normativo:

- *Carácter retroactivo de las ayudas.* Los Reales decretos citados mantienen el reconocimiento de los costes compensables a ejercicio vencido, aspecto que ha sido criticado por la CNMC en informes previos por no tener un efecto incentivador como exige el RGEC¹⁷. En ausencia de tal carácter incentivador, debe examinarse si el carácter compensatorio de la ayuda retroactiva viene justificado, como ha reconocido la Comisión Europea.
- *Evaluación de la eficacia de las compensaciones.* Los Reales decretos citados prevén la financiación del 100% de los costes del transporte. Ello hace especialmente necesario que se evalúen los resultados tanto desde la óptica de los beneficiarios como de los consumidores, analizando tanto su impacto sobre los precios¹⁸ de los productos como sobre la

razonable por la ejecución de estas obligaciones. El objetivo es garantizar que no se tomen como referencia los elevados costes de una empresa ineficiente ».

¹⁷ Se considera que las ayudas tienen un efecto incentivador si, antes de comenzar a trabajar en el proyecto o actividad, el beneficiario ha presentado por escrito una solicitud de ayuda al Estado miembro de que se trate. Esta exigencia se complementa con más requisitos si es una gran empresa la beneficiaria de la ayuda.

¹⁸ Si los precios aumentan o si se mantienen los mismos operadores, podría deducirse que la medida no favorece el dinamismo competitivo del mercado, ni que con ello se esté

competencia¹⁹. En este sentido, sería conveniente reforzar la evaluación ex post de las medidas contempladas (disposición adicional única del Real Decreto 552/2020).

- *Requisitos de desarrollo de una actividad económica.* Esta previsión debe respetar la normativa de ayudas de Estado²⁰, conforme a la cual no resulta justificado obligar a las empresas a establecerse en un territorio.
- *Régimen de compensaciones al plátano.* Las peculiaridades del régimen del plátano (en particular, la exclusión de la compensación del transporte entre las Islas Canarias) podrían afectar proporcionalmente más a determinados operadores en función de cómo tengan estructurada geográficamente su cadena de producción y distribución, lo que no resulta deseable desde la óptica de competencia.

III.2 Observaciones particulares

III.2.1 Procedimiento para la elaboración de los costes tipo

Los Reales Decretos 147/2019 y 552/2020, en sus artículos 7.3 y 6.3 respectivamente, establecen que la metodología de aprobación de los costes tipo se aprobará mediante una Orden del Ministerio de Transportes, Movilidad y

produciendo el abaratamiento de los precios de los productos favorecidos por las ayudas. En esta línea se desarrolla el dictamen emitido por la Comisión de Estudio del Parlamento de Canarias sobre la situación del transporte en las islas Canarias, de 11 de marzo de 2019. Se reconoce expresamente que (i) las ayudas al transporte, a pesar de su incidencia, han sido insuficientes; (ii) existe una sustancial diferencia entre el transporte aéreo y marítimo que dificulta su tratamiento homogéneo; (iii) la competencia en el mercado aeroportuario canario es aún incipiente; (iv) se debe favorecer una mayor competencia en todas las rutas marítimas para mejorar precios y frecuencias. En concreto: “*Se trata de un tema importante para la cohesión social y territorial de Canarias, pues las políticas fiscales son fundamentales en la medida que en las islas no capitalinas hay un sobrecoste evidente pese a las subvenciones existentes, que no se han materializado en la cesta de la compra.*” Y así se propone que: “En las ayudas al transporte se deben fijar objetivos de compensación, cohesión e integración; con eficiencia, coherencia y universalidad.”

¹⁹ La Decisión SA 51031 de la Comisión Europea sobre las ayudas al transporte de mercancías agrícolas desde y hacia las Islas Canarias estima que el número de beneficiarios estará por debajo de los 500, cantidad muy inferior a los más de 1000 que se estimaron en el año 2009. De acuerdo con las MAIN de los POOMM, los solicitantes de la compensación por los transportes de mercancías realizados en 2019, son 189 para el caso de las agrícolas y 193 para el caso de las industriales.

²⁰ Artículo 15.2 del RGEC.

Agenda Urbana, previo informe del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

Los POOMM incluyen en sus Anexos los costes tipo para los transportes efectuados en el año 2019. Como se puede apreciar de la documentación aportada por el Ministerio proponente, dichas cuantías se han obtenido básicamente del estudio realizado por INECO, que emplea la misma metodología para su cálculo que la de años anteriores. A este respecto, cabe constatar adicionalmente la existencia de cuantías adicionales²¹ en los Anexos de los POOMM con respecto al estudio de INECO que se deduce provienen del mismo, aunque su origen no se justifica en la documentación recibida.

Por otro lado, según lo indicado en el expositivo de la Orden FOM/1051/2019, de 21 de octubre por la que se determinan para el año 2018 los costes tipo aplicables a los costes subvencionables regulados en el Real Decreto 147/2019, de 15 de marzo, sobre compensación al transporte marítimo y aéreo de mercancías no incluidas en el Anexo I del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, con origen o destino en las Islas Canarias, esta metodología se encuentra en proceso de elaboración habiéndose realizado la consulta pública previa.

Se recomienda que el proyecto de Orden Ministerial sea sometido a informe de la CNMC. Se recomienda, asimismo, que por analogía se elabore igualmente la Orden correspondiente a la metodología de aprobación de los costes tipo aplicables al transporte de mercancías agrícolas, sometiéndose también a informe de la CNMC.

²¹ Por ejemplo: la propuesta de costes tipo de INECO para el transporte de los productos industriales (tabla 43 del informe) recoge en varias notas al pie estimaciones de sobrecostes por el empleo de unidades refrigeradas y fletes especiales. En concreto, entre otros, estima un sobrecoste del 25% por cualquiera de los dos conceptos para el trayecto Canarias-Cádiz. Pero no refleja el importe final en la tabla-propuesta de costes tipo. A partir de aquí, el POM que determina los costes tipo para las mercancías industriales, sí incluye en la tabla la compensación asociada a estos mismos conceptos (unidades de transporte frigorífico o fletes especiales, según se apunta en nota al pie), que se deduce se obtienen de los porcentajes citados anteriormente, si bien los importes finales que allí constan y el cálculo realizado por el Ministerio no se encuentran justificados en la documentación aportada.

III.2.2 Metodología en la determinación de los costes tipo del transporte aéreo de mercancías

A este respecto se realizan observaciones relativas tres cuestiones: la selección de operadores para construir la muestra, el tratamiento de los datos y el cálculo del coste tipo.

Sobre la selección de la muestra de operadores, cabe señalar que, para realizar el informe, INECO ha contactado con los operadores independientes representativos del transporte de mercancías interinsular y entre las Islas Canarias y la Península para obtener información relativa al coste que les ha supuesto el mismo durante el año 2019. A este respecto, se observan dos aspectos que deben ser objeto de justificación o, en su caso, replanteamiento:

Por un lado, las estadísticas de carga aérea solo se refieren a los aeropuertos de las islas capitalinas, dejando fuera de la misma todas las operaciones del resto de aeropuertos de las Islas. Por otro, en ciertas rutas aéreas solo se ha atendido a los datos aportados por el operador con mayor cuota de mercado. Debe tenerse en cuenta que puede haber otros operadores, ya sean antiguos o nuevos en el mercado, que podrían operar con costes más bajos y sean más eficientes.

Sobre el tratamiento de los datos aportados por los operadores, se observa una gran diferencia entre el coste de las compañías especializadas en carga aérea y aquellas dedicadas al transporte de pasajeros²². Ello podría llevar a reconsiderar la solicitud de datos a compañías no especializadas en carga aérea en todas aquellas rutas donde haya operaciones de compañías especializadas en carga con suficiente frecuencia, de cara a poder maximizar la eficiencia en la gestión de los costes. Otros aspectos a tener en cuenta serían:

- para la determinación del coste debería atenderse al criterio de empresa eficientemente gestionada en lugar de al criterio de cuota de mercado. Sin embargo, dado que las empresas seleccionadas lo son básicamente por su cuota de mercado, no existe una garantía del cumplimiento de tal principio. En otras palabras, el hecho de que el coste tipo se refiera a la media ponderada de los costes declarados por las compañías puede tener el efecto de desincentivar la búsqueda del operador más eficiente. Si el coste tipo fuera más bajo, el productor trataría de cubrir el 100% del

²² Tabla 14 del Estudio INECO.

coste de transporte eligiendo para ello al operador que ofreciera el servicio al precio más próximo al coste tipo.

- a pesar de que se reconoce el riesgo de que los operadores traten de influir en la actualización al alza de los costes tipo, no se aportan datos de contraste entre los costes declarados por los operadores y los que pudieran ser recabados de un tercero con *expertise* en la materia, por estar especializado en carga aérea o ser un transitario de carga²³.
- no se explica suficientemente ni el tratamiento de los datos recabados por los operadores, ni la ponderación de los costes aportados por ellos.
- para ciertas rutas interinsulares se ha excluido a operadores de la muestra sin justificación suficiente para ello, perdiendo el posible efecto dinamizador de la irrupción en el mercado interinsular de nuevos operadores y haciendo depender el cálculo del coste de los costes declarados por un solo operador.
- existen costes declarados por alguna de las compañías aéreas con mayor cuota de mercado que son extraordinariamente elevados en relación con el resto. Sería conveniente que la metodología utilizada para el establecimiento del coste tipo fuera capaz de amortiguar estas diferencias tan acusadas.
- el hecho de que los costes declarados por los operadores interinsulares aéreos sean idénticos²⁴ entre cada par de destinos independientemente de la distancia entre ellos requiere una justificación. Sirva de ejemplo comparar estos datos con los reportados por los operadores marítimos²⁵, en los que sí se observan variaciones sustanciales de precio entre las diferentes rutas interinsulares. El coste por ruta debería depender de algún criterio que mida la distancia o el tiempo de vuelo entre los aeropuertos de origen y destino.

²³ Un transitario, o agente de carga, es una persona física o jurídica que presta servicios en el transporte internacional de mercancías. Es un intermediario entre el exportador o importador y las compañías de transporte. Organiza el enlace entre los distintos transportistas y así asegura la continuidad del transporte de la mercancía a través de distintos medios de transporte. Además, suele coordinar las operaciones administrativas relacionadas con el transporte internacional, como trámites aduaneros, gestión financiera, créditos documentarios, contrato de seguro, representación fiscal...

²⁴ Tabla 14 Estudio INECO.

²⁵ Tabla 15 Estudio INECO.

- En el informe INECO los costes tipo en alguna de las rutas (por ejemplo: en transporte aéreo se propone incrementar el coste tipo en un 65% para el trayecto Gran Canaria – La Palma y en un 98% para el trayecto Tenerife – La Palma) se han incrementado de forma muy relevante. No se aporta una justificación de las causas de dicho incremento, por lo que se recomienda su toma en consideración.

Sobre el cálculo del coste tipo, en relación a la metodología desarrollada para determinar el mismo, cabe destacar las siguientes cuestiones:

- es llamativo que solamente en dos de las catorce rutas aéreas interinsulares se hayan registrado solicitudes para productos agrícolas y que en el caso de productos industriales haya ocurrido en siete de las catorce rutas²⁶. Ello vendría a poner en duda el interés de los operadores por acogerse a las ayudas, y quizás sugerir un problema de costes sobrevalorados (deducidos por la existencia de pocas solicitudes afectadas por costes tipo).
- la metodología empleada puede igualmente ser inadecuada para resolver problemas de costes infravalorados. Puede ocurrir: (i) que haya trayectos en los que el 90% de los transportes realizados tengan un coste superior al coste tipo establecido²⁷, o (ii) que el criterio establecido por INECO de que aumentos de costes inferiores al 5% no actualizan el coste tipo, puede provocar que aumentos anuales del 1% produzcan año tras año un aumento del 4% en los costes tipos (por debajo del 5%) y que el coste tipo permanezca invariable a pesar de que en cinco años el coste del servicio habría aumentado un 20%.

A la vista de los aspectos que se acaban de reseñar, y ante la previsión de que la metodología de aprobación de los costes tipo se aprobará mediante nueva orden ministerial, desde esta Comisión se plantea, además de las recomendaciones ya mencionadas, que el cálculo de los costes tipo en el transporte aéreo de mercancías, se sustente en el estudio de todas las rutas operadas prestando, por ejemplo, especial atención a cuestiones que no parecen haberse tenido en mente hasta el momento, como la distancia, el tiempo, el tipo de flota y la ocupación media de la ruta²⁸.

²⁶ Tablas 28 y 30 Estudio INECO.

²⁷ Trayecto Gran Canaria-Tenerife, Tabla 31 Estudio INECO.

²⁸ Este método alternativo determinaría los costes tipo atendiendo, entre otros, al coste por hora de vuelo, a la duración media del vuelo y a los diferentes costes relacionados con el

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Sin ponerse en duda la conveniencia de medidas para compensar la lejanía geográfica al mercado continental, la CNMC reitera su recomendación expresada en anteriores informes de modificar el diseño y la metodología utilizada para instrumentar las medidas proyectadas, con el objeto de incrementar la eficacia de la actuación pública para lograr los objetivos pretendidos.

En líneas generales, las recomendaciones de la CNMC supondrían basar las subvenciones en la estructura de costes de una empresa eficientemente gestionada, para incentivar la eficiencia, y reforzar las medidas de evaluación ex post de la eficacia de las ayudas, al objeto de corregirlas según convenga.

Algunas de las propuestas de mejora del sistema recomendadas por la CNMC derivan del marco normativo, y en particular de los Reales decretos 147/2019 y 552/2020, que esta Comisión no ha tenido ocasión de valorar. Por ello, se aprecian posibilidades de mejora en el marco normativo de las ayudas al transporte de mercancías con Canarias en relación con el posible efecto desincentivador por la retroactividad de las ayudas, la compensación del 100% de los costes y la evaluación de su eficacia, la aplicación práctica del requisito de desarrollo de actividad económica en Canarias y las especificidades del régimen de compensaciones al plátano.

Del proyecto recibido para informe se valoran positivamente dos aspectos: por un lado, una cierta clarificación en lo referente a la acumulación de las ayudas y la previsión normativa de que la metodología de los costes tipo se aprobará mediante orden ministerial.

Por el contrario, esta Comisión recomienda que sean objeto de revisión los siguientes aspectos:

- Se recomienda que se elaboren las Órdenes correspondientes a la metodología de aprobación de los costes tipo aplicables al transporte de mercancías agrícolas e industriales.

tratamiento de la carga aérea (handling) y tasas de aeropuertos. En la Decisión C(2013) 106 final sobre Compensación a los aeropuertos de Cerdeña, la Comisión Europea ha tenido en cuenta los parámetros que venimos citando para el cálculo de las compensaciones al transporte aéreo por los gastos incurridos como consecuencia de las obligaciones de servicio público.

- En cuanto a la metodología empleada para la determinación de los costes tipo, se aprecian elementos susceptibles de mejora referidos a los siguientes aspectos:
 - la información obtenida de los operadores: no se recaban datos de todos los aeropuertos afectados, siendo clave el operador con mayor cuota de mercado y no el de empresa eficientemente gestionada
 - los datos aportados: no se aportan datos de contraste, ni se explica suficientemente: su tratamiento, la exclusión de operadores, la ponderación de los costes aportados y las diferencias en los costes declarados.
 - la determinación de los costes tipo: podría haber un problema de no resolución de costes sobrevalorados (deducidos por la existencia de pocas solicitudes afectadas por costes tipo) e infravalorados (al existir trayectos en los que la amplia mayoría de transportes realizados tienen un coste superior al coste tipo establecido).
 - se sugieren nuevos elementos a incluir en el estudio de costes, como prestar atención a la distancia, el tiempo, el tipo de flota y la ocupación media de la ruta.

