



**IPN/CNMC/036/20 PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE APRUEBA LA METODOLOGÍA PARA LA DETERMINACIÓN DE LOS COSTES TIPO, RELATIVOS A LAS SUBVENCIONES DEL TRANSPORTE DE MERCANCÍAS DE CANARIAS**

**11 de noviembre de 2020**

## Índice

<b>I. ANTECEDENTES .....</b>	<b>4</b>
<b>II. CONTENIDO .....</b>	<b>8</b>
<b>III. VALORACIÓN .....</b>	<b>8</b>
<b>III.1 Observaciones generales .....</b>	<b>8</b>
<b>III.2 Observaciones particulares .....</b>	<b>10</b>
III.2.1 Selección de operadores.....	10
III.2.2 Obtención de datos .....	12
III.2.3. Cálculo de los costes tipo.....	14
III.2.4. Atribución de una nueva función a la CNMC .....	18
<b>IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>20</b>

**ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME RELATIVO AL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE APRUEBA LA METODOLOGÍA PARA LA DETERMINACIÓN DE LOS COSTES TIPO, RELATIVOS A LAS SUBVENCIONES DEL TRANSPORTE DE MERCANCÍAS DE CANARIAS**

**CONSEJO. PLENO**

**Presidenta**

D<sup>a</sup>. Cani Fernández Vicién

**Vicepresidente**

D. Ángel Torres Torres

**Consejeros**

D<sup>a</sup>. María Ortiz Aguilar

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D<sup>a</sup>. María Pilar Canedo Arrillaga

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D<sup>a</sup>. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

**Secretario del Consejo**

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

**En Madrid, a 11 de noviembre de 2020**

Vista la solicitud de informe del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMAU) en relación con el proyecto de Orden por la que se aprueba la metodología para la determinación de los costes tipo relativos a las subvenciones del transporte de mercancías de Canarias, que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 7 de octubre

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 artículo 11.1 de la Ley 15/2007 de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, se acuerda emitir el presente informe.

## 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 el resto de 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, podrán considerarse compatibles con el mercado interior (artículo 107.3 TFUE) 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 también 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)<sup>1</sup> 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 POSEI<sup>2</sup> en el sector agrícola<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> [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).

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> RGEC, Considerando 37.

Por lo que se refiere al Reino de España, 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 ella 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 misma, referido al transporte aéreo y marítimo de mercancías, introdujo en 2018<sup>4</sup> 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 subvencionar el 100 por 100 del coste efectivo del transporte marítimo y aéreo de mercancías interinsular*

---

<sup>4</sup> [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.

y entre las islas Canarias y la Península o entre las Islas Canarias y otros países de la Unión Europea<sup>5</sup>.

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 TFUE<sup>6</sup>. Se destacan los siguientes aspectos regulados en las citadas disposiciones:

- Costes subvencionables. La definición de costes es muy semejante en ambas normas<sup>7</sup>: gastos de transporte que incluyen flete y gastos conexos<sup>8</sup>; 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.

---

<sup>5</sup> “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. (...).”

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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.*

<sup>8</sup> 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.

- Beneficiario. 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.

Por otro lado, el porcentaje de costes subvencionable ha venido aumentando<sup>9</sup>: del 50% de los costes subvencionables en 2009, al 70% a partir de 2011 y, finalmente, al 100% desde 2017. Y se ha decidido la incorporación del plátano al régimen de compensaciones al transporte de mercancías agrícolas<sup>10</sup>.

Respecto al proceso de elaboración de los costes tipo, se prevé en los Reales decretos 147/2019 y 552/2020 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. Los costes tipo se establecerán para las distintas unidades de transporte utilizadas habitualmente (kilos, metros lineales, contenedores, toneladas)”*.

Los Reales decretos mencionados también establecen que *“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”*. Dicho proyecto de Orden constituye el objeto de este informe.

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 tipo<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> En la anterior normativa del año 2000 que la normativa aprobada en 2009 derogó, oscilaba entre el 33 y 50%.

<sup>10</sup> [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.

<sup>11</sup> Entre otros, el informe conjunto sobre los [IPN/CNMC/031/20](#) e [IPN/CNMC/032/20](#), [IPN/CNMC/020/18](#), [IPN/CNMC/021/18](#), [IPN/CNMC/016/17](#), [IPN/CNMC/011/16](#), [IPN/CNMC/014/15](#), [IPN/40/10](#).

## **II. CONTENIDO**

El proyecto de orden remitido establece la metodología para la determinación de los costes tipo aplicables a las compensaciones al transporte de mercancías con origen o destino en las Islas Canarias, y tiene su fundamento normativo en el Real Decreto 147/2019, de 15 de marzo, y en el Real Decreto 552/2020, de 2 de junio.

El proyecto de orden consta de una parte expositiva, siete artículos, dos disposiciones adicionales y dos disposiciones finales. El primer artículo establece el objeto, esto es, la regulación de la metodología para la determinación de los costes tipo aplicables cada año al transporte aéreo y marítimo de mercancías con origen o destino en las Islas Canarias. El artículo segundo determina las fases de la metodología, que se explican en los siguientes artículos (3 a 7): recopilación de datos, consulta a los operadores, contacto con las empresas y recopilación de datos, trayectos de referencia y, finalmente, determinación de los costes tipo.

La disposición adicional primera establece la obligatoriedad de solicitar anualmente informe a esta Comisión para analizar distorsiones en los datos y examinar la coherencia y evolución en los precios, mientras la segunda exige solicitar cada tres años informe a la AIReF para analizar la metodología recogida en la orden y evaluar la efectividad de las subvenciones.

Por último, las disposiciones finales hacen referencia al amparo legal para dictar la orden (art. 149.1.20ª CE) y la entrada en vigor al día siguiente de la publicación en el “Boletín Oficial del Estado”.

## **III. VALORACIÓN**

### **III.1 Observaciones generales**

La CNMC ha tenido oportunidad en los últimos años de analizar los diferentes proyectos de órdenes ministeriales de costes tipo aplicables a los costes subvencionables relativos al transporte marítimo y aéreo de mercancías en las Islas Canarias<sup>12</sup>. Una de las recomendaciones que ha venido repitiendo ha sido la conveniencia de regular la metodología de aprobación de los costes tipo

---

<sup>12</sup> Ver nota al pie de página nº 11.

aplicables a dicho transporte. Por ello, **se valora positivamente el objeto de este proyecto de orden** que ahora se informa.

En los informes mencionados, esta CNMC ha venido reclamando cambios en la forma de determinar los costes tipo, incidiendo especialmente en los siguientes aspectos:

- El cálculo de las subvenciones no debe basarse 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 pública<sup>13</sup>. En este sentido, pueden utilizarse, entre otros, coeficientes analíticos representativos de la productividad<sup>14</sup> y de la calidad de los servicios de transporte prestados.
- Una correcta determinación de costes tipo debe basarse en una metodología precisa. Para su elaboración, deben tenerse en cuenta múltiples factores, entre otros:
  - características de la ruta, de tal forma que el coste por ruta dependa de criterios que midan la distancia o el tiempo de vuelo entre los aeropuertos de origen y destino.
  - eficiencia en la utilización de la flota (adecuación del tamaño a las características del servicio).

---

<sup>13</sup> Esta Comisión es consciente de que la compensación al transporte de mercancías no es una compensación 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. Por ejemplo, véase la [COMUNICACIÓN](#) de la Comisión 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 razonable por la ejecución de estas obligaciones. El objetivo es garantizar que no se tomen como referencia los elevados costes de una empresa ineficiente».*

<sup>14</sup> Tales como el volumen de negocios en relación al capital invertido, el coste total en relación al volumen de negocios, el volumen de negocios por empleado, el valor añadido por empleado o los costes de personal en relación al valor añadido.

- establecimiento de costes tipo diferenciados por mercancía, dadas las importantes diferencias en volumen y condiciones especiales de algunas de ellas.
- precisión de las unidades utilizadas: los datos deben expresarse en toneladas y no en kilogramos (éstos no reflejan la realidad de las operaciones de carga, cuyo precio se negocia en toneladas).
- determinación de 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 tratamiento de la carga aérea (handling) y tasas de aeropuertos<sup>15</sup>.
- realización de evaluaciones anuales ex post por parte del Ministerio competente (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda urbana) que permitan examinar la razonabilidad de los costes tipo calculados en años anteriores.

La MAIN<sup>16</sup> hace referencia a varios de estos factores que influyen en el coste real del transporte, pero determina que no se contemplarán ya que se requiere un ejercicio de simplificación.

Esta Comisión, aun entendiendo que el ejercicio que se propone será más complejo que el planteado en el proyecto de orden, **recomienda incorporar los referidos aspectos**, que son esenciales para mejorar la eficacia de la compensación otorgada y, por tanto, de la actuación del sector público. Si no se adoptara finalmente una metodología alternativa, sería al menos procedente adoptar las medidas que se contemplan a continuación.

## III.2 Observaciones particulares

### III.2.1 Selección de operadores

El artículo 4 del proyecto de orden establece los criterios para seleccionar los operadores de los cuales se recabarán datos: (i) los que en conjunto manejen la

---

<sup>15</sup> En la Decisión CE (2013) 106 final sobre compensación a los aeropuertos de Cerdeña, la Comisión Europea ha tenido en cuenta estos parámetros para el cálculo de las compensaciones al transporte aéreo por los gastos incurridos como consecuencia de las obligaciones de servicio público.

<sup>16</sup> Página 8.

mayoría del tráfico para cada sector (aéreo y marítimo) y (ii) que incluyan empresas con diferentes cuotas de mercado.

Como ya ha señalado esta Comisión<sup>17</sup>, el objetivo de la consulta debe estar dirigido a que la información ofrecida sea objetiva, transparente y verificable, para así evitar comportamientos estratégicos por parte de los propios operadores.

Sin embargo, si la consulta se realiza exclusivamente a los operadores que manejan la mayoría del tráfico, podría suceder que las empresas declaren costes superiores a los reales. Asimismo, 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 fueran más eficientes.

También ha insistido esta Comisión en el pasado en que una correcta determinación del coste para el transporte de mercancías debe atender al criterio de empresa eficientemente gestionada, en lugar de ponderar por cuotas de mercado. A ello se añade, en el caso del transporte aéreo, que existe una gran diferencia entre el coste de las compañías especializadas en carga y el coste de aquéllas dedicadas al transporte de pasajeros. Analizando los estudios previos realizados por la empresa pública “Ingeniería y Economía del Transporte, S.A.” (INECO) por encargo del Ministerio, se ha comprobado que los costes declarados por alguna de las compañías aéreas con mayor cuota de mercado son extraordinariamente elevados en relación con el resto.

Por tanto, **se recomienda que la consulta se dirija principalmente a obtener datos de operadores de carga** (“cargueros puros”, cuyos aviones están destinados a tal fin), de **transitarios de carga**<sup>18</sup> o de **otro tipo de operadores** que puedan aportar información relevante (como pudiera ser un bróker<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> [IPN/CNMC/016/17](#)

<sup>18</sup> 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, etc.

<sup>19</sup> El bróker de carga aérea pone a disposición del transitario el espacio en la bodega del avión y le cobra por ese espacio. A veces es conocido como GSA (ground sale advisor). Entre sus funciones están: analizar la ruta; analizar la carga a transportar y los plazos de entrega para poder proponer el avión de carga más adecuado; organizar fletamentos parciales, transportes de carga en viajes de regreso (backloads o empty leg) u otras soluciones comercialmente innovadoras para cargas puntuales. En ocasiones, puede poner a disposición del cliente

especializado en carga aérea) y no limitarse a los operadores que cumplan los dos requisitos del artículo 4. Si no es posible encontrarlos en el trayecto específico Canarias - península o trayectos interinsulares, sería recomendable obtener información de costes de otros operadores especializados en carga, 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.

### *III.2.2 Obtención de datos*

Las referencias a la obtención de datos en el proyecto de orden se encuentran en los artículos 3 y 5. En un caso se recurre a fuentes estadísticas y en el otro a los operadores<sup>20</sup>:

- Recopilación de datos mediante estadísticas

El artículo 3 establece que *“la recopilación de datos se llevará a cabo mediante consulta de las estadísticas procedentes de instituciones que se dediquen a su recopilación y confección y, en especial las estadísticas anuales de carga de puertos y aeropuertos canarios”*. Para aportar mayor seguridad jurídica, se recomienda que se especifique cuáles son las principales instituciones que recopilarán estos datos y cuáles, como mínimo, se deberán consultar.

- Obtención de datos mediante consulta a operadores

Los datos que se solicitará a los operadores seleccionados son los precios medios aplicados al conjunto de mercancías transportadas durante el ejercicio, incluyendo los conceptos que, según la normativa, son subvencionables<sup>21</sup> según establece el artículo 5.

Cabe señalar que la consulta a operadores se pretende realizar sin identificar el motivo de la consulta para tratar así de obtener información más fiable. Sin

---

servicios propios de un transitario, bien por ser agente de carga aérea o subcontratando esos servicios.

<sup>20</sup> Parece confusa la redacción de los artículos 3, “recopilación de datos” y 5, “contacto con las empresas y recopilación de datos”, por lo que se propone que en el artículo 3 se añada “mediante consulta de estadísticas” para marcar la diferencia entre ambos en el título.

<sup>21</sup> a) el flete y los gastos de transporte conexos, b) Los costes de manipulación de la mercancía en los puertos o aeropuertos de origen y destino, c) Las tasas portuarias y aeroportuarias aplicadas a las mercancías transportadas, tanto en puertos y aeropuertos de origen como en los de destino, d) Las tasas de seguridad, si las hubiera, e) El recargo por incremento del coste del combustible (BAF), cuando se aplique. f) El coste de alquiler, en su caso, de las plataformas frigoríficas rodantes, contenedores frigoríficos u otras unidades de transporte de productos perecederos.

perjuicio de que efectivamente existe un incentivo de los operadores a reportar costes mayores a los reales, será difícil conseguir mayores garantías de fiabilidad dada la publicidad que tendrá la orden ministerial.

Como se ha comentado previamente, en el caso del transporte aéreo existe una gran diferencia de costes de transporte según estén las compañías especializadas en carga o en pasajeros. Cuando éstas últimas transportan además mercancías, es probable que los costes totales no sean los más eficientes.

Además, como ya ha señalado esta Comisión<sup>22</sup>, 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 coste de transporte eligiendo para ello al operador que ofreciera el servicio al precio más próximo al coste tipo.

Un elemento clave es que el articulado no especifica cómo se va a calcular el precio medio, y ello es esencial para conocer qué tipo de dato se va a utilizar. Por ejemplo, no determina si el precio medio se calculará entre *city pairs* canarios o entre Canarias y la península. Asimismo, se indica que se aplicarán “*al conjunto de mercancías transportadas*”, pero es muy importante tener en cuenta que el precio medio de mercancías muy voluminosas no es igual al precio medio de mercancías mucho más pequeñas, como pueden ser algunos productos agrícolas.

Se propone, por ello, valorar el establecimiento de costes tipo individualizados para las principales mercancías transportadas<sup>23</sup> (y no solo un coste tipo para todas las mercancías agrícolas y otro para todas las industriales) y otro coste tipo para las mercancías restantes. Se recomienda, por tanto, que se soliciten, siempre que sea posible, datos desagregados por tipo de operador y por tipo de transporte para poder hacer un tratamiento individualizado de los costes de las mercancías y no perder elementos de valoración que pueden significar importantes variaciones en la fijación del coste tipo.

---

<sup>22</sup> IPN/CNMC/031/20.

<sup>23</sup> Si, por ejemplo, las principales mercancías transportadas hipotéticamente fueran plátanos y flores, que se estableciera un coste tipo individual para cada una de ellas, y otro coste tipo más universal para las que sean de menor relevancia.

### III.2.3. Cálculo de los costes tipo

El artículo 7 del proyecto de orden analizado describe el procedimiento para la determinación de los costes tipo sobre cuya base se determinan las compensaciones al transporte marítimo y aéreo de mercancías con origen o destino a las Islas Canarias.

En primer lugar, se define una operación de carga estándar<sup>24</sup>, determinada en número de contenedores o plataformas, metros lineales de remolque y kilogramos. En segundo lugar, se calcula el coste para cada trayecto de esa carga estándar, de dos formas:

- (i) a precios de costes tipo fijado para el año anterior<sup>25</sup>;
- (ii) a precios de costes recabados en el año para el que se determinan los costes tipo: a partir de la media de los costes ponderados de cada operador en función de su cuota de mercado, excluyéndose, cuando haya más de 3 operadores de mercado, los costes transmitidos que se alejen, de manera no justificada, más del 80 por ciento de la media del total de operadores.

Finalmente se calculará, con los datos anteriores, la variación del coste tipo para cada trayecto y unidad de transporte, entre el calculado con los costes tipo del año anterior y los costes medios recabados en el año para el que se determinan los costes tipo.

Además, la metodología propone mantener los costes tipo vigentes para aquellos trayectos y unidades de carga para los que se den algunas de las siguientes circunstancias:

- En los que las desviaciones no superen el 5% (tanto al alza como a la baja), por no considerarse significativa la variación como para justificar una modificación del coste tipo.
- En el caso de desviaciones al alza mayores o iguales al 5%, cuando el coste tipo vigente se aplicó en la anualidad anterior a menos de un

---

<sup>24</sup> Con arreglo a los siguientes parámetros: (i) longitud (7 metros para operaciones de carga rodada; (ii) peso (100 kilogramos para operaciones en las que la unidad de facturación es el peso del envío y (iii) contenedores [T20, T40 y T45 para operaciones en las que la unidad de facturación son contenedores de veinte pies (20'), de cuarenta pies (40') o de cuarenta y cinco pies (45')].

<sup>25</sup> Los costes tipo fijados para el año anterior, con tablas de productos agrícolas e industriales, tendrán la debida publicidad en la página web del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

porcentaje concreto (referencia variable anualmente en torno al 80%) de las solicitudes presentadas<sup>26</sup>.

- En el caso de desviaciones a la baja mayores o iguales al 5%, cuando los costes tipo se han aplicado a más de un porcentaje concreto (referencia variable anualmente en torno al 80%) de las solicitudes presentadas.

El primer aspecto a destacar es el **carácter continuista** de esta metodología con respecto a la forma de calcular los costes tipo en años anteriores. La metodología propuesta es prácticamente idéntica al método utilizado en años anteriores por INECO<sup>27</sup>, como entidad responsable (a través de un encargo) de realizar este cálculo.

Con independencia de lo señalado en relación a los proyectos de años anteriores informados por la CNMC, que se da por reproducido en cuanto al proyecto actual, se realizan **observaciones relativas a cuatro cuestiones**: (i) la primera aplicación de la metodología, (ii) los costes declarados por los operadores, (iii) la definición de la operación de carga estándar y (iv) los ajustes en los costes tipo.

- Primera aplicación de la metodología:

El POM no especifica nada sobre la primera aplicación de la metodología, de lo que podría deducirse que se utilizarán como datos los costes tipo del año anterior calculados en la forma que se venía realizando en estos últimos años por INECO. Si bien ambas metodologías son bastantes parecidas (la antigua y la del POM), en el supuesto de que no se introdujeran cambios relevantes en la nueva metodología, **sería recomendable**, por motivos de coherencia y para evitar posibles distorsiones en los datos, **que en la primera aplicación se calculasen con la nueva metodología todos los costes**, incluyendo los costes tipo del año anterior.

---

<sup>26</sup> 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 de ajustar lo máximo posible los costes tipo a los costes declarados (no pasarse por arriba ni por abajo). Si sucede que no se ajustan del todo, se utiliza esta regla de un porcentaje variable (con la referencia del 80%) para mantener los límites del año pasado, con independencia de los valores que se obtuvieran en el año para el que se determinan los costes tipo. La idea que subyace es que el coste tipo del año anterior pudiera encontrarse sobrevalorado (infravalorado) si se hubiera aplicado a un porcentaje bajo (alto) de las liquidaciones reales y complementar esta información con los datos facilitados por los operadores.

<sup>27</sup> En este sentido el POM no aclara quién va a ser el encargado de aplicar la metodología propuesta, por lo que se vuelve a recomendar la introducción de procedimientos competitivos para la elaboración del estudio sobre costes tipo.

- Costes declarados por los operadores:

Es cuestionable asumir automáticamente los costes declarados por los operadores, sin una previa justificación de los mismos, especialmente dada la tendencia generalizada al aumento de costes en años anteriores.

Con la metodología propuesta (al igual que con la utilizada hasta ahora) existe el riesgo de que las empresas declaren costes superiores a los reales y traten de influir al alza los costes tipo. Al mismo tiempo, los operadores tienen más posibilidades de coordinarse debido a la gran concentración del mercado y al escaso número de empresas de las que, de acuerdo con la experiencia de años anteriores, se han recabado los costes.

Como ya se ha comentado anteriormente, la CNMC considera que, para evitar comportamientos estratégicos por parte de los propios operadores, los costes tipo deberían establecerse tomando como **referencia una empresa gestionada de manera eficiente** en lugar de basarse en el coste medio ponderado de los operadores.

De esta forma, con respecto a la metodología del coste medio ponderado, sería recomendable la utilización de datos de contraste entre los costes declarados por los operadores y los que pudieran ser recabados de un tercero con experiencia en la materia y, en el caso de que en los datos reportados por los operadores se apreciaran diferencias significativas, una justificación de las mismas. Asimismo, se podría plantear la inclusión de algún **mecanismo que diera mayor peso a las empresas más eficientes, con independencia de su cuota de mercado.**

En este sentido, cabe señalar que una de las escasas novedades de la metodología respecto a la utilizada en la actualidad consiste en la exclusión de los costes transmitidos por los operadores en el supuesto de que se alejen más del 80 por ciento de la media del total de operadores y no se encuentren justificados. Si bien se trata de una directriz en la dirección correcta, al solicitar, en ciertos casos, una mayor justificación de los costes declarados por los operadores, se trata de una medida muy laxa:

- por una parte, por la elevada exigencia en la divergencia en los costes (> 80%), razón por la que se recomendaría la elección de un porcentaje inferior.
- por otra, por la limitación de que esta precaución se materializará únicamente cuando haya más de tres operadores en el mercado, lo que, en la práctica, y según la metodología propuesta, lo hace inaplicable en la

mayoría de los casos y pone de manifiesto la necesidad de una mayor desagregación de los operadores, separando, por ejemplo, las diferentes empresas que forman parte de un mismo grupo empresarial.

La metodología propuesta no se pronuncia acerca de si los datos que ofrecen los operadores están justificados (salvo en el caso ya comentado de desviaciones por encima del 80% sobre la media de los operadores) y si esta justificación deriva de factores exógenos o endógenos. Dicho de otro modo, no cuestiona si existen circunstancias en el funcionamiento del propio mercado (subidas de tasas o de materias primas...) que apoyarían las modificaciones producidas.

**Sería recomendable que la metodología propuesta** para el establecimiento del coste tipo **incluyera información justificativa** (además de la meramente descriptiva) de las razones que amparan las modificaciones de los costes y que **permitiera amortiguar**, en su caso, **la posible existencia de diferencias acusadas** entre los operadores, mediante el uso de algún estimador que sea menos sensible a valores extremos (como, por ejemplo, medias truncadas).

- Definición de la operación de carga estándar<sup>28</sup>:

Sería aconsejable una mayor justificación de los criterios utilizados para definir la operación de carga estándar, con el objeto de que refleje una aproximación lo más realista posible a las operaciones de carga de los operadores y la definición de los criterios aplicables a cada uno de los transportes (marítimo y aéreo). En este sentido podría plantearse la utilización de criterios relacionados con volumen/peso.

- Ajustes en los costes tipo:

Finalmente, de acuerdo con la metodología propuesta, cuando las desviaciones del coste respecto del ejercicio anterior no superan el 5%, no se procede a revisar el coste tipo. 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. Por ello, es recomendable proceder a una revisión en profundidad de aquellos costes tipo donde pueda existir una desactualización.

---

<sup>28</sup> El artículo 7 b) 1º, párrafo segundo, establece: “*La operación consistirá en la multiplicación de cada carga estándar por su coste tipo del año anterior*”. Parece que hace referencia al modo de calcular la subvención. Si es así, no parece oportuna su inclusión en este artículo que está dedicado exclusivamente a la determinación de los costes tipo.

Además, dado que la metodología propuesta apenas exige justificaciones sobre los datos facilitados por los operadores, se establece un mecanismo que permite mantener los costes tipo vigentes en función del porcentaje de aplicación del coste tipo vigente (el del año anterior) en las solicitudes presentadas, tomando como referencia un porcentaje del 80%. El porcentaje concreto se hará constar cada año, teniendo en cuenta criterios de eficiencia en la gestión de las empresas.

Como señala la MAIN “*el porcentaje exacto por encima del cual se elevará o por debajo del cual se bajará el coste tipo será determinado cada año, teniendo en cuenta la referencia del 80 por ciento hacia arriba o hacia abajo*”. La idea que subyace es que el coste tipo del año anterior pudiera encontrarse sobrevalorado (infravalorado) si se hubiera aplicado a un porcentaje bajo (alto) de las liquidaciones reales y complementar esta información con los datos facilitados por los operadores.

**Se recomienda que se justifiquen los criterios de eficiencia en la gestión de las empresas** para determinar el porcentaje de aplicación del coste tipo vigente en las solicitudes presentadas para mantener o no dicho coste tipo.

No obstante, cabe resaltar que la CNMC recomienda que **los ajustes en los costes tipo deberían adaptarse a la evolución real del mercado** con la mayor precisión posible, para lo que **se aconseja la realización de evaluaciones ex post** que, además de examinar la razonabilidad de los costes tipo calculados en años anteriores, proponiendo, en su caso, mejoras en la metodología, analicen el impacto de las ayudas, incluyendo la adecuación al objetivo planteado o la posible generación de efectos indirectos indeseados.

#### *III.2.4. Atribución de una nueva función a la CNMC*

En la disposición adicional primera del POM se establece que “*La Dirección General de Marina Mercante solicitará anualmente un informe a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en el que se analice si existen distorsiones en los datos, que puedan ser derivadas de situaciones de monopolio u oligopolio, y se examine la coherencia de los precios comunicados y la evolución de los precios de los mercados*”.

Como es bien sabido, esta Comisión ha venido reclamando en informes anteriores el refuerzo de la evaluación ex post de las medidas implementadas. Por tanto, sin perjuicio de que se valore positivamente la introducción de **medidas de evaluación ex post de la eficacia de las ayudas**, tanto en lo que

se refiere a la atribución que se realiza a la CNMC<sup>29</sup> como a la que se realiza a AIREF<sup>30</sup>, deben realizarse las siguientes consideraciones:

En la disposición adicional primera ya citada se limita el ámbito objetivo del informe a que: *“(...) se analice si existen distorsiones en los datos, que puedan ser derivadas de situaciones de monopolio u oligopolio, y se examine la coherencia de los precios comunicados y la evolución de los precios de los mercados”*.

Aparentemente, el papel de la CNMC se limita al análisis de datos y más en concreto de los precios comunicados por los operadores. Además, debe señalarse que las posibles incoherencias de los datos no tienen por qué estar referidos exclusivamente a situaciones de monopolio u oligopolio de los operadores sino a otros factores, entre los que destacan, como se ha puesto de manifiesto reiteradamente en informes anteriores, a un sistema que incentiva la inflación de costes por aquellos.

Debe señalarse igualmente que, con independencia del papel que se atribuya a la CNMC, el **Ministerio responsable de implementar estas ayudas es el primer responsable de efectuar una autoevaluación de los datos referidos**, responsabilidad que no debe ser soslayada por actuaciones de terceros organismos.

Por último, dado que esta Comisión presenta una especial naturaleza<sup>31</sup> de independencia funcional respecto a la Administración general del Estado en la que se integra, se recuerda que la intervención de la CNMC podrá pronunciarse sobre cualesquiera otras cuestiones que estime conveniente en el ámbito de sus

---

<sup>29</sup> Esta Comisión realiza una función consultiva sobre diversas cuestiones que le pueden ser sometidas por ciertos órganos legitimados ex artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, incluyendo dicho precepto una cláusula de cierre que precisa que *“La CNMC actuará como órgano consultivo sobre (...) cualesquiera otras cuestiones sobre las que deba informar, de acuerdo con lo previsto en la normativa vigente”*.

<sup>30</sup> Se valora positivamente la solicitud trienal de informe a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) para analizar la metodología recogida en la orden y evaluar la efectividad de las subvenciones, recogido en la disposición adicional segunda. Como recomendación adicional, su eficacia trienal podría ser rebajada para evitar, en su caso, tomar medidas que puedan dilatarse excesivamente en el tiempo.

<sup>31</sup> El art. 1 de la Ley 3/2013 de 4 de junio, señala que la CNMC es un « organismo público de los previstos en la Disposición adicional décima de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado ». A estos entes, se les reconoce una independencia funcional o una especial autonomía respecto de la Administración General del Estado.

competencias, en especial en ejercicio de las funciones que en materia de ayudas públicas tiene atribuidas.

#### IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Esta Comisión **valora positivamente que, por primera vez, se elabore un proyecto de orden que incluye una metodología** de aprobación de los costes tipo aplicables al transporte marítimo y aéreo de mercancías en las Islas Canarias.

No obstante, no se comparte el método de estimación de dichos costes. La CNMC recomienda que los costes tipo se establezcan en función de la estructura de costes de una **empresa eficientemente gestionada**, en lugar de basarse en el coste medio ponderado declarado por los operadores. De hacerse así, los beneficiarios de las subvenciones tendrían más incentivos a contratar con los operadores de transporte más eficientes. De esta manera, se generarían efectos pro competitivos en el sector beneficiario directo de las ayudas, pero también en el sector del transporte.

Además, sin perjuicio de valorarse positivamente que se hayan tomado ciertas medidas de evaluación ex post, el **Ministerio responsable de implementar estas ayudas es el primer responsable de efectuar una autoevaluación de los datos referidos**, responsabilidad que no puede ser soslayada por actuaciones de terceros organismos (CNMC, AIReF).

En cuanto a la metodología propuesta para la determinación de los costes tipo, la CNMC recomienda elaborar un método alternativo y más ajustado de costes vinculados, incluyendo nuevos elementos en los estudios vinculados a estos. Sería necesaria una mayor precisión de los costes por tipología de mercancía, de tal manera que se minimice la posible sobrevaloración o infravaloración de dichos costes para las principales categorías de productos agrícolas e industriales.

Si una metodología alternativa no se adoptara, sería al menos necesario:

- **solicitar los datos desagregados por tipo de operador y por tipo de transporte** para poder hacer un tratamiento individualizado y no perder elementos de valoración que pueden significar importantes variaciones en la fijación del coste tipo.
- **utilizar datos de contraste y una detallada justificación de las posibles divergencias** en los costes declarados por los operadores

cuando las haya. Asimismo, se podría plantear **la inclusión de algún mecanismo que diera mayor peso a las empresas más eficientes**, con independencia de su cuota de mercado.

- **adaptar los ajustes en los costes tipo a la evolución real del mercado** con la mayor precisión posible, para lo que se aconseja la realización de **evaluaciones ex post** que permitan examinar la razonabilidad de los costes tipo calculados en años anteriores, proponiendo, en su caso, mejoras en la metodología.

Dentro del proyecto de orden, la nueva **función atribuida a la CNMC** se limita al análisis de los precios comunicados por los operadores. Se recuerda que la CNMC podrá pronunciarse sobre cualesquiera otras cuestiones que estime conveniente en el ámbito de sus competencias, en especial en ejercicio de las funciones que en materia de ayudas públicas tiene atribuidas.

