CNMC
COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA

INFORME SOBRE LOS PROYECTOS DE ÓRDENES MINISTERIALES POR LA QUE SE DETERMINAN PARA EL AÑO 2020 LOS COSTES TIPO APLICABLES A LOS COSTES SUBVENCIONABLES EN EL TRANSPORTE AÉREO Y MARÍTIMO 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 (MERCANCÍAS NO INCLUIDAS EN EL ANEXO I DEL TFUE)

Expedientes nº: IPN/CNMC/037/21 e IPN/CNMC/038/21

PLENO

Presidenta
Dª. Cani Fernández Vicién

Vicepresidente
D. Ángel Torres Torres

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

Secretario del Consejo
D. Miguel Bordiú García-Ovies

En Madrid, a 20 de octubre de 2021

Vista la solicitud informe del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, en relación con los Proyectos de Órdenes Ministeriales (PPOOMM) por las que se determinan para el año 2020 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 (mercancías no incluidas en el Anexo I del TFUE), que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 24 de agosto de 2021, 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, el PLENO acuerda emitir el presente informe.

1. 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 artículo 349 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (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)[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 POSEI[2] en el sector agrícola[3].

El régimen español de ayudas al transporte de mercancías con las Islas Canarias fue objeto de notificación a la Comisión Europea ya en 2009. Posteriormente, 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). La renovación de las ayudas al transporte de mercancías incluidas en el anexo I TFUE fue notificada en abril de 2021 y aprobada sin objeciones por la Comisión en agosto (SA 62766).

[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.

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 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[4] 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 y entre las islas Canarias y la Península o entre las Islas Canarias y otros países de la Unión Europea[5].

Por otro lado, las sucesivas Leyes de presupuestos generales del Estado han ido estableciendo las consignaciones presupuestarias requeridas, pero también modificando la regulación de la compensación, especialmente en cuanto a los

[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.

[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. (…)".

límites y la retroactividad de las previsiones, límites que se contienen ahora también en la normativa del Régimen Económico y Fiscal de Canarias[6].

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, de modo que, si el total de los gastos subvencionables la superaba, se prorrateaba entre los beneficiarios. En la citada LPGE 2017, se eliminó este límite siempre que los créditos afectados sean declarados ampliables, como así ha ocurrido en las LPGE 2017 y 2018[7], prorrogada esta última en 2019 y en 2020, y en la LPGE para el año 2021. También en la citada LPGE 2017 se prevé la adhesión del plátano al sistema de compensaciones.

Por su parte, los aspectos específicos de las subvenciones al transporte vienen recogidos en el 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[8]. Se destacan los siguientes aspectos regulados en las citadas disposiciones:

- Costes subvencionables. La definición de costes es muy semejante en ambas normas[9]: gastos de transporte que incluyen flete y gastos conexos[10]; 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.
- 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[11].

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

7 Anexo II, Segundo, tanto en LPGE 2017, como en LPGE 2018 y LGPE 2021.

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.

11 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

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*". Dicha Orden todavía no ha sido aprobada, pese a que fuera solicitado informe a la CNMC al respecto en 2020[12].

Los proyectos normativos vienen acompañados de su correspondiente memoria abreviada de análisis de impacto normativo (MAIN), así como del Informe Técnico elaborado por Ingeniería y Economía del Transporte (INECO) para la determinación de los costes en el transporte de mercancías interinsular en las Islas Canarias y entre éstas y la Península.

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[13].

2. CONTENIDO

Las propuestas remitidas establecen los costes tipo aplicables a los costes subvencionables regulados en el Real Decreto 552/2020 y en el Real Decreto 147/2019. Constan de una parte expositiva, un artículo único, referido a la determinación de los costes tipo, y una disposición final única que establece la entrada en vigor de las Órdenes al día siguiente de su publicación en el BOE.

Finalmente, las propuestas establecen en su anexo los costes tipo aplicables en cada trayecto, tanto interinsular como entre las islas y la península (Cádiz y Madrid), por vía aérea y por vía marítima.

Junto a esto, las propuestas se remitieron acompañadas de una memoria abreviada de análisis de impacto normativo (MAIN), un informe técnico elaborado por Ingeniería y Economía del Transporte (INECO) para la

mercancías agrícolas, se impide 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.

12 IPN/CNMC/036/20.

13 Pueden consultarse a este respecto, por ejemplo, los informes IPN/CNMC/020/18, IPN/CNMC/021/18, IPN/CNMC/016/17, IPN/CNMC/011/16, IPN/CNMC/014/15, IPN/40/10.

determinación de los costes en el transporte de mercancías interinsular en las Islas Canarias y entre éstas y la Península, y un resumen ejecutivo.

La MAIN señala que "*no se espera ningún tipo de discriminación en la estructura de los precios del mercado, ni en la productividad, estructura productiva, en el empleo o la competitividad, más allá del efecto compensatorio del propio Real Decreto que regula la ayuda sobre los sobrecostes soportados como consecuencia de la condición de Canarias como región insular y ultraperiférica*". Asimismo, considera que no se producirán efectos sobre la competencia con la entrada en vigor de la propuesta. Finalmente, la MAIN fija el impacto presupuestario en 23´5 millones de euros para las mercancías incluidas en el Anexo I del TFUE y de aproximadamente 38´5 millones de euros para las mercancías no incluidas en el Anexo I del TFUE.

Por su parte, la metodología empleada por el INECO para la determinación de los costes ha sido la siguiente: en una primera fase, se ha identificado a los operadores independientes representativos del transporte de mercancías interinsular y entre las Islas Canarias y la Península; en una segunda fase, se ha contactado con los operadores independientes que actúan en las rutas, para recabar de los mismos la información relativa a los costes de transporte durante el año 2020; en una tercera fase, se ha llevado a cabo un análisis comparado de la información recabada de los operadores sobre los costes aplicados en 2020 y los costes tipo establecidos para los transportes efectuados en 2019, mediante la definición de una operación de carga estándar; y, finalmente, se ha llevado a cabo la recopilación y análisis de información de contraste, información respecto a la evolución de costes de operación y análisis adicionales para valorar las posibles diferencias de costes entre operadores y su impacto en el cálculo de los costes tipo. Esta última fase constituye una novedad respecto a informes de años anteriores.

En cuanto al establecimiento de los costes tipo, los criterios adoptados para la definición de la propuesta de ajuste en cada trayecto, al igual que el año pasado, proponen mantener los límites vigentes para aquellos trayectos y unidades de carga para los que se den las siguientes circunstancias:

1. 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.

2. En el caso de desviaciones al alza, cuando para los transportes realizados en el año 2019 los costes tipo se han aplicado a menos del 80% de las solicitudes presentadas.

3. En el caso de desviaciones a la baja, cuando los costes tipo se han aplicado a más del 80% de las solicitudes presentadas.

4. Cuando no se hayan producido solicitudes para ese trayecto y unidad de transporte correspondientes a la anualidad 2019.

Para el resto de los casos, el coste tipo se ajustará aplicando como coeficiente corrector la desviación, respecto al coste tipo vigente para transportes realizados en 2019, del promedio de costes recabados de cada operador, ponderado por la participación de cada operador en el trayecto.

Las novedades propuestas en el sistema de costes, en base al estudio de INECO, para las mercancías incluidas en el Anexo I del TFUE, son:

- Reducir en un 34,14% el coste tipo establecido en 2020 (para los transportes realizados en 2019) para el transporte aéreo en el trayecto Gran Canaria-La Palma.

- Incrementar en un 75% el coste tipo establecido en 2020 (para los transportes realizados en 2019) por kilogramo para el transporte marítimo en el trayecto Tenerife – Lanzarote.

- Reducir en un 12% el coste tipo establecido en 2020 (para los transportes realizados en 2019) por kilogramo para el transporte marítimo en el trayecto Lanzarote – Fuerteventura.

- Reducir en un 6% el coste tipo establecido en 2020 (para los transportes realizados en 2019) para unidades T20 para el transporte marítimo en el trayecto Gran Canaria-Fuerteventura.

- Reducir en un 27% el coste tipo establecido en 2020 (para los transportes realizados en 2019) para unidades T20 para el transporte marítimo en el trayecto Gran Canaria-Tenerife.

- Reducir en un 11% el coste tipo establecido en 2020 (para los transportes realizados en 2019) para unidades T20 para el transporte marítimo en el trayecto Tenerife-Lanzarote.

Por lo que respecta a las mercancías no incluidas en el Anexo I del TFUE, las novedades propuestas son:

- Reducir en un 6% el coste tipo establecido en 2020 (para los transportes realizados en 2019) para el transporte aéreo en el trayecto Canarias – Madrid.

- Reducir en un 13% el coste tipo establecido en 2020 (para los transportes realizados en 2019) para el transporte aéreo en el trayecto Gran Canaria-Tenerife.

- Incrementar en un 40% el coste tipo establecido en 2020 (para los transportes realizados en 2019) para el transporte aéreo en el trayecto Tenerife-El Hierro.

- Reducir en un 42% el coste tipo establecido en 2020 (para los transportes realizados en 2019) para el transporte marítimo por kilogramo (kg) en el trayecto Lanzarote – Fuerteventura.

- Reducir en un 11% el coste tipo establecido en 2020 (para los transportes realizados en 2019) para el transporte marítimo por kilogramo (kg) en el trayecto Tenerife – La Palma.

- Incrementar en un 18% el coste tipo establecido en 2020 (para los transportes realizados en 2019) para el transporte marítimo por contenedor T20 en el trayecto Tenerife – Fuerteventura.

- Reducir en un 6% el coste tipo establecido en 2020 (para los transportes realizados en 2019) para unidades T20 para el transporte marítimo en el trayecto Gran Canaria – Fuerteventura.

- Reducir en un 23% el coste tipo establecido en 2020 (para los transportes realizados en 2019) para unidades T20 para el transporte marítimo en el trayecto Gran Canaria – Tenerife.

- Reducir en un 7% el coste tipo establecido en 2020 (para los transportes realizados en 2019) para unidades T20 para el transporte marítimo en el trayecto Lanzarote – Fuerteventura.

- Reducir en un 19% el coste tipo establecido en 2020 (para los transportes realizados en 2019) para unidades T40 para el transporte marítimo en el trayecto Tenerife – Lanzarote.

En ambos casos se señala que para la simulación no es posible tener en cuenta el sobrecoste por el empleo de unidades refrigeradas y fletes especiales, estimándose a partir de la información recabada de los operadores que supone un sobrecoste del 25% del coste tipo para el trayecto Canarias-Cádiz por cualquiera de los dos conceptos y del 10% en los trayectos interinsulares el sobrecoste asociado al empleo de unidades refrigeradas para el transporte de productos perecederos y del 20% el asociado a sobrecostes por fletes especiales por el tipo de mercancía.

Para los costes de retorno en vacío en trayectos interinsulares se establece un coste tipo del 75% del coste tipo de la ida. Finalmente, en el resto de las relaciones marítimas y aéreas y unidades de transporte, se propone mantener los mismos costes tipo establecidos en 2020 (para los transportes realizados en 2019).

3. VALORACIÓN

3.1 Observaciones generales

En línea con informes anteriores, sin poner en duda la conveniencia de instrumentar medidas para compensar la lejanía, insularidad y condición de región ultraperiférica del archipiélago, evitando los sobrecostes en los que incurre el tráfico marítimo y aéreo desde o hacia Canarias, desde la CNMC se han venido sugiriendo modificaciones en el diseño y la metodología utilizada para instrumentar las medidas proyectadas.

Por un lado, se ha recomendado tradicionalmente que los costes tipo deberían establecerse en función de una referencia a una **empresa gestionada de manera eficiente** en lugar de basarse en el coste medio ponderado de los operadores[14]. Si bien es cierto que se ha producido un tímido avance[15], la determinación del coste sigue basándose en el coste medio ponderado de los operadores. Dicho de otro modo, el concepto de empresa eficiente y bien gestionada está siendo utilizado de alguna forma como medio de corrección del cálculo base previo[16], y no como elemento de cálculo base, como se ha recomendado por parte de esta Comisión.

En este sentido, a pesar de no ser estrictamente aplicable al caso en cuestión, se considera que pueden servir de orientación para la determinación de los costes tipo las consideraciones recogidas por la Comisión Europea en lo referente a las compensaciones económicas que reciben las empresas por la prestación de Servicios de Interés Económico General (SIEG).

En efecto, cuando esa remuneración no se realiza a través de un procedimiento de licitación pública, 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

[14] Informe INECO (pág. 8) señala que "a partir de todos estos análisis se produce la determinación de los costes tipo por trayecto, para cada una de las unidades de carga utilizadas, a partir de la **suma de las medias de los conceptos subvencionables**".

[15] En su epígrafe 6.3, el INECO lleva a cabo análisis adicionales para valorar las diferencias de costes entre los operadores con el propósito de "*garantizar que para la determinación de los costes tipo, la referencia de costes tomada sigue el criterio de basarse en los costes que corresponden a una* ***empresa eficiente y bien gestionada***".

[16] Así, la introducción de la empresa eficiente y bien gestionada se define de la siguiente forma según el informe de INECO: "*Desviaciones en los precios recabados de los operadores por encima de un porcentaje del 50% sobre la media de los precios recabados del conjunto de operadores se considera que no resulta verosímil que se correspondan a diferencias en el servicio prestado, para el mismo trayecto y unidad de presentación. Por lo tanto, precios medios por encima del 50% de la media del total de operadores no se tendrán en cuenta en el cálculo para la determinación de los costes tipo*".

obligaciones, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones[17].

En este sentido se considera que el mero hecho de generar un beneficio no es criterio suficiente para estimar que una empresa está «bien gestionada». También debe tenerse en cuenta que los resultados financieros de las empresas o la estructura de costes pueden estar muy influidos por su poder de mercado[18], por su tamaño o por normas sectoriales. Según la Comunicación de la Comisión Europea, los Estados miembros podrían basar su análisis, entre otras cosas en coeficientes analíticos representativos de la productividad (tales como, volumen de negocios en relación al capital invertido, coste total en relación al volumen de negocios, volumen de negocios por empleado, valor añadido por empleado o costes de personal en relación al valor añadido).

Se recuerda, por tanto, la posibilidad de utilizar estas orientaciones de cara a construir un concepto propio de empresa «bien gestionada».

Por otro lado, la CNMC también ha recomendado una mejora de la evaluación ex post de las medidas de apoyo, identificando si contribuyen de manera eficaz a lograr el objetivo propuesto, y si repercuten efectivamente en menores costes efectivos de los transportes, en beneficio de los consumidores. Dado que no se observan novedades en este sentido, se reitera la conveniencia de incorporar tales recomendaciones[19] para mejorar la eficacia de la actuación.

Adicionalmente, se han detectado ciertos aspectos susceptibles de mejora, que exponemos en el apartado siguiente.

3.2 Observaciones particulares

[17] 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 (2012/C 8/02). Sirva de ejemplo también lo dispuesto en la "Guía sobre la aplicación de las normas de la UE en materia de ayudas públicas, contratación pública y mercado interno en los SIEG, en especial en los servicios sociales de interés general", que, en el punto 72 establece que "*los Estados miembros tienen la posibilidad de utilizar un coste de referencia preestablecido, siempre que puedan justificarlo. Cuando ese coste se obtenga de forma fiable, se base en datos sólidos y corresponda a los valores del mercado, puede considerarse que corresponde a los «costes de una empresa mediana, bien gestionada y adecuadamente equipada» con arreglo al cuarto criterio Altmark*". La Guía puede consultarse en este enlace.

[18] Por ejemplo, la Comisión Europea opina que no puede hacerse referencia a los costes de una empresa que disfrute de una posición de monopolio o reciba una compensación por servicio público concedida en condiciones que no respeten el Derecho de la Unión, puesto que en ambos casos el nivel de costes puede ser superior al normal.

[19] Igualmente, cabe recordar que ciertos aspectos de estos proyectos de órdenes derivan del marco normativo vigente (específicamente de los Reales decretos 147/2019 y 552/2020, ya citados), que esta Comisión no ha tenido ocasión de valorar y sobre los que ya en anteriores informes se han realizado diversas recomendaciones, a las que nos remitimos. Por ejemplo, el carácter retroactivo de la medida y su afectación al efecto incentivador de esta.

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

En octubre de 2020, el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana remitió a la CNMC para informe 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. La posición de la CNMC al respecto fue expresada mediante el correspondiente informe[20], al que igualmente nos remitimos, si bien recordamos sus principales recomendaciones:

- 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 no se adoptara tal metodología alternativa, sería al menos deseable:

    - 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.

Se valora positivamente el hecho de que algunas de las recomendaciones realizadas hayan sido incorporadas en el informe técnico de INECO, como es el

[20] IPN/CNMC/036/20.

caso de la utilización de datos de contraste. Así, el apartado 6.1 del informe técnico del INECO señala que, "*para realizar un contraste de los precios, se han utilizado los datos que las empresas que realizan navegaciones de cabotaje remiten anualmente a la DGMM según lo establecido en el Real Decreto 1516/2007*"[21]. Estos datos se han contrastado con los obtenidos por parte de los operadores de las rutas estudiadas.

Asimismo, también puede considerarse positivo el que el apartado 6.2 del informe de INECO introduce nuevos elementos con los que analizar posibles tendencias en la variación de los costes de operación, como son la evolución del IPC, tasas portuarias, tráficos, precios del combustible y el salario mínimo interprofesional.

En cualquier caso, se recomienda la adopción de una metodología inspirada en las consideraciones anteriores, en la medida en que responde de forma más eficiente a los objetivos de la medida.

3.2.2 Metodología en la determinación de los costes tipo del transporte aéreo de mercancías

A este respecto se realizan observaciones relativas a dos cuestiones: el tratamiento de los datos y el cálculo del coste tipo.

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 pasajeros[22]. 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.

Finalmente, el hecho de que los costes declarados por los operadores interinsulares aéreos sean idénticos[23] 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 marítimos[24], en los que sí se observan variaciones sustanciales de precio entre

[21] El informe técnico señala que la intención original era solicitar información referente a los precios trasladados a los clientes de los operadores de las rutas referidas en los Reales Decretos citados, a agentes de carga especializados en transporte marítimo y aéreo con actividad en el sector durante 2020. Sin embargo, la imposibilidad de recabar la información pretendida por vía telefónica y/o por correo electrónico ha motivado que la información de haya obtenido de los datos que se remiten a la Dirección General de Marina Mercante.

[22] Tabla 14 del informe de INECO.

[23] Tabla 14 del informe de INECO.

[24] Tabla 15 del Informe de INECO.

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.

- En el informe INECO los costes tipo en alguna de las rutas, tanto en transporte marítimo como aéreo (por ejemplo: en transporte marítimo se propone incrementar el coste tipo en un 75% para el trayecto Tenerife – Lanzarote) 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 nueve de las catorce rutas[25]. 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 93% de los transportes realizados tengan un coste superior al coste tipo establecido[26], 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, 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 cuenta hasta el momento, como la distancia, el tiempo, el tipo de flota y la ocupación media de la ruta[27].

[25] Tablas 26 y 28 del Informe de INECO.

[26] Trayecto Tenerife-El Hierro, Tabla 29 estudio INECO.

[27] 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 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

4. CONCLUSIONES

Sin poner en duda la conveniencia de instrumentar medidas para compensar la lejanía, insularidad y condición de región ultraperiférica del archipiélago, la CNMC reitera sus recomendaciones de modificar el diseño y la metodología utilizada para instrumentar las medidas proyectadas, con el objeto de incrementar la eficacia de la actuación pública.

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, así como reforzar las medidas de evaluación ex post de la eficacia de las ayudas.

Adicionalmente, en cuanto a la metodología empleada para la determinación de los costes tipo, se recuerda la necesidad de elaborar un método alternativo y más ajustado de costes vinculados, incluyendo nuevos elementos (por ejemplo, mayor precisión de los costes por tipología de mercancía).

En concreto, se aprecian elementos susceptibles de mejora referidos a los siguientes aspectos:

- 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.

transporte aéreo por los gastos incurridos como consecuencia de las obligaciones de servicio público.