

## **IPN 76/12. PROYECTOS DE ORDENES DE COSTES SUBVENCIONABLES AL TRANSPORTE DE MERCANCÍAS CON ORIGEN O DESTINO EN CANARIAS**

El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia, en su reunión de 19 de septiembre de 2012, ha aprobado el presente informe, relativo al proyecto de *Orden por la que se determinan para el año 2011 los costes tipo aplicables a los costes subvencionables regulados en el Real Decreto 170/2009, de 13 de febrero, sobre compensación al transporte marítimo y aéreo de mercancías incluidas en el Anexo I del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, con origen o destino en las Islas Canarias*, y al Proyecto de *Orden por la que se determinan para el año 2011 los costes tipo aplicables a los costes subvencionables regulados en el Real Decreto 362/2009, de 20 de marzo, sobre compensación al transporte marítimo y aéreo de mercancías no incluidas en el anexo I del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, con origen o destino en las Islas Canarias* en el que analiza las implicaciones del mismo desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados.

La solicitud de informe tuvo entrada en esta Comisión el 28 de agosto de 2012. La documentación remitida consistió en una versión de los mencionados proyectos de Orden, la Memoria de Análisis del Impacto Normativo abreviada, y un informe final elaborado por INECO para la elaboración de los costes tipo aplicables a los costes subvencionables en la compensación al transporte aéreo y marítimo de mercancías con origen o destino en las Islas Canarias.

El presente informe se adopta en ejercicio de las competencias consultivas en relación con proyectos y proposiciones de normas que afecten a la competencia, que el artículo 25.a) de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia le atribuye a la CNC.

### **I. ANTECEDENTES**

En aplicación del mandato contenido en el artículo 138.1 de la Constitución Española de atender al hecho insular, se viene regulando un **régimen de compensación al transporte marítimo y aéreo de mercancías con origen o destino en las Islas Canarias**, que tiene por finalidad compensar los sobrecostes que experimenta el tráfico de productos como consecuencia de la lejanía del archipiélago del territorio peninsular y de la Unión Europea.

Adicionalmente, el artículo 349 del TFUE ha definido a las **Islas Canarias como una región ultraperiférica**, atendiendo a circunstancias como su insularidad, su distancia a los principales mercados de oferta y demanda, la fragmentación territorial, la escasez de recursos propios y la dependencia económica de un reducido número de productos. Estas desventajas estructurales justifican, según establece este mismo artículo, la aplicación de los Tratados en las regiones que disponen de esta cualidad de forma singular en aspectos como la política aduanera y comercial, la política fiscal,

condiciones de abastecimiento de materias primas y de bienes de consumo esenciales o en materia de ayudas públicas.

La normativa que regula estas ayudas se encuentra contenida en el **Real Decreto 170/2009**, de 13 de febrero, sobre compensación al transporte marítimo y aéreo de mercancías incluidas en el anexo I del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, con origen o destino en las Islas Canarias y en el **Real Decreto 362/2009**, de 20 de marzo, sobre compensación al transporte marítimo y aéreo de mercancías no incluidas en el anexo I del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, con origen o destino en las Islas Canarias.

Las previsiones contenidas en este artículo posibilitan un **sistema de compensaciones** para abaratar el transporte entre las Islas Canarias y la península y entre las propias islas del archipiélago. Este sistema de compensaciones fue examinado en su momento por la Comisión Europea, llegando a la conclusión de que a pesar de tener la condición de ayuda de Estado, resultaban compatibles con los Tratados en función de las exenciones previstas en los mismos<sup>1</sup>.

La CNC también tuvo oportunidad de analizar el sistema de compensación al transporte en el **IPN 40/2010 PRDs Compensación Transporte Mercancías Islas Canarias**<sup>2</sup>, como consecuencia de la introducción de determinados cambios a los Reales Decretos mencionados a raíz del Acuerdo de Consejo de Ministros de 9 de octubre de 2009 por el que se aprobaba una *Estrategia Integral para la Comunidad Autónoma de Canarias*. Las principales conclusiones de dicho informe se referían a que no resultaba necesaria la notificación a la Comisión Europea de los cambios propuestos, pero se afirmaba la necesidad de justificar en mayor medida los cambios introducidos en los Reales Decretos y la posibilidad de explorar la mejora de elementos relativos al diseño e implementación de las medidas.

## II. CONTENIDO

Las Ordenes proyectadas surgen en cumplimiento de las previsiones establecidas en el artículo 6 del *Real Decreto 170/2009*, de 13 de febrero, sobre compensación al transporte marítimo y aéreo de mercancías incluidas en el anexo I del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, con origen o destino en las Islas Canarias y en el artículo 7 del *Real Decreto 362/2009*, de 20 de marzo, sobre compensación al transporte marítimo y aéreo de mercancías no incluidas en el anexo I del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, con origen o destino en las Islas Canarias.

Para el establecimiento de las cantidades máximas subvencionables, los mencionados artículos prevén la elaboración anual de **los costes tipo para el tráfico marítimo y**

---

<sup>1</sup> Asuntos N 389/2008 y N 391/2008.

<sup>2</sup> Dicho informe se encuentra disponible en [www.cncompetencia.es](http://www.cncompetencia.es).

**aéreo interinsular y con la península, encomendando su determinación al Ministerio de Fomento**, que deberá solicitar la información necesaria a los operadores independientes que actúan en dichas rutas.

Ambas Órdenes ministeriales se componen de preámbulo, dos apartados y un anexo. El apartado primero lleva por título Determinación de costes tipo, y se remite al anexo de la Orden en que quedan especificados los mismos. El apartado segundo ordena la entrada en vigor al día siguiente al de su publicación en el BOE. Finalmente, los anexos de las órdenes establecen los costes tipo aéreos y marítimos para cada trayecto.

Ambas Órdenes se acompañan de un informe de INECO relativo a la *Determinación de los costes tipo 2011 en el transporte de mercancías interinsular en las Islas Canarias y entre estas y la Península* realizado a través de la fórmula de encomienda de gestión.

En base a dicho informe, para el caso de **mercancías incluidas en el anexo I (productos agrícolas) del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea**, la aprobación de la Orden debería implicar la corrección al alza de los costes tipo aéreos en un 5% en el trayecto Canarias-Madrid y en determinados trayectos entre las Islas (Gran Canaria-La Palma, La Palma-Fuerteventura, Lanzarote-Fuerteventura, Lanzarote-La Palma, Tenerife-Fuerteventura y Tenerife-Lanzarote). En el caso de los costes tipo marítimos, se aplicaría un incremento del 5% a los costes por metro lineal y contenedores, y para trayectos interinsulares el incremento sería del 5% para contenedores de 20' y 40' para todos los trayectos, con excepción de las rutas Gran Canaria-Tenerife, Lanzarote-Fuerteventura y Tenerife-La Palma.

En el caso de **mercancías no incluidas en el anexo I (productos industriales)**, la aprobación de la Orden implicaría la corrección al alza de los costes tipo aéreos en un 5% en los trayectos Canarias-Madrid, Gran Canaria-La Palma, La Palma-Fuerteventura, Lanzarote-Fuerteventura, Lanzarote-La Palma, Tenerife-Fuerteventura y Tenerife-Lanzarote. En el caso de los costes tipo marítimos, se aplicaría un incremento del 5% a los costes por metro lineal y contenedores, y para trayectos interinsulares el incremento sería del 10% por metro lineal en el trayecto Gran Canaria-Tenerife, y del 5% para contenedores de 20' y 40' para todos los trayectos con excepción de las rutas Gran Canaria-Tenerife, Lanzarote-Fuerteventura y Tenerife-La Palma.

### **III. OBSERVACIONES**

#### *III.1 Existencia de ayudas públicas al transporte de mercancías Canarias-Península: justificación e importancia de los distintos elementos*

Las compensaciones al transporte de mercancías son un instrumento para el desarrollo de los sectores productivos canarios y contribuyen a la diversificación y desarrollo de la propia economía canaria, así como a la inserción del mercado interinsular canario en el mercado nacional. En general, como ha reconocido la propia Comisión Europea en sus decisiones sobre ayudas de Estado notificadas al respecto por el Reino de España, las

ayudas públicas que por estos conceptos reciben las empresas productoras situadas en regiones ultraperiféricas de la UE permiten la participación de las mismas en el mercado interior junto al resto de empresas cuyos productos no están situados tan lejos de los centros de transformación o consumo en la península.

Por otro lado, como ya tuvo ocasión de señalar la CNC en su **Informe 40/2010 sobre los Proyectos de Reales Decretos sobre compensación al transporte de mercancías a las Islas Canarias**, circunstancia aparte será valorar si el diseño del instrumento en cuestión resulta eficaz para la consecución del objetivo que se persigue.

En aquel informe, la CNC, sin cuestionar evidentemente la autorización que se ha otorgado en sede comunitaria desde el punto de vista de las ayudas de Estado en relación con estas medidas, realizó determinadas **observaciones que resulta pertinente traer a colación** a los efectos de las presentes Órdenes:

- En relación con el incremento en la intensidad de los costes subvencionables (del 50 al 70%, teniendo permitido hasta el 100% mediante la autorización comunitaria), los cambios entonces introducidos no resultaban, en opinión de la CNC, suficientemente justificados a partir de la documentación de acompañamiento, residiendo las razones alegadas más en la línea de agotar el remanente de gasto público comprometido que en la línea de corregir posibles fallos de mercado u otros objetivos de interés común consistentes en los excesivos costes de transporte de las regiones ultraperiféricas.
- Igualmente, debía considerarse si existe margen para mejorar elementos relativos a la implementación de la medida (por ejemplo, la reducción de costes burocráticos y de gestión) que no pasen necesariamente por incrementar el gasto público. La mejora en estos aspectos podría incentivar la entrada de nuevos operadores y corregir de una forma más adecuada el fallo de mercado detectado.

En definitiva, **la Administración concedente debería contrastar si esa ventaja de costes que supone la ayuda se traslada efectivamente a clientes directos y consumidores**. De no ser así, se estaría produciendo una mera apropiación de rentas de origen público por parte de los operadores que reciben la subvención, con lo que la medida no quedaría justificada.

### *III.2 Contenido de las Órdenes sobre actualización de los costes tipo*

Lo anterior resulta relevante en este contexto en la medida en que **la Administración concedente de las ayudas debe ser particularmente escrupulosa en asegurarse de que el montante subvencionable resulta proporcionado**. Y este montante viene determinado no solo por la intensidad (porcentaje de subvención) de los costes subvencionables en sí misma considerada, objeto de los anteriores Reales Decretos, sino también en la propia determinación de dichos costes subvencionables con arreglo

al artículo 6 de los respectivos Reales Decretos, que es precisamente el contenido de las Órdenes ahora analizadas. Así, **si tales costes no están correctamente determinados, el montante subvencionado se verá afectado indirectamente, lo cual puede resultar en una sobrecompensación.**

De acuerdo con el razonamiento anterior, no cabe objetar, en sí mismo, al hecho de pretender actualizar racionalmente los costes en los que incurren los productores a la hora de transportar mercancías a la península o a las otras islas del archipiélago. No obstante, del análisis del informe de INECO que sirve de base para la aprobación de dichas Órdenes, se desprenden las siguientes **consideraciones que permiten cuestionar dicho ejercicio:**

En primer término, **el objeto del informe realizado por INECO para el Ministerio consiste en una estimación de los costes medios reales del transporte de mercancías para el año 2011**, teniendo en cuenta los conceptos que, de acuerdo a la regulación<sup>3</sup>, se incluyen entre los subvencionables para todos los productos tanto del Anexo I del Tratado (productos agrícolas) como de fuera del mismo (productos industriales), y que son los siguientes: a) fletes; b) costes de manipulación de la mercancía en los puertos o aeropuertos de origen y destino; c) tasas portuarias y aeroportuarias aplicadas a las mercancías transportadas, tanto en puertos/aeropuertos de origen como en los de destino; d) tasas de seguridad si los hubiera; e) recargo por incremento del coste de combustible (BAF) cuando se aplique. Además, exclusivamente para los productos agrícolas se incluirá también el coste de alquiler de ciertas estructuras frigoríficas.

Sin embargo, **si bien el informe de INECO contiene numerosas referencias a las variaciones en las tarifas** aplicadas por los operadores de transporte marítimos y aéreos en el año 2011, **en ningún momento se hace mención al resto de conceptos contemplados en la regulación para la determinación de las bonificaciones** (costes de manipulación de la mercancía, tasas, recargos...). Esta ausencia de información puede deberse a que esos otros conceptos no han sufrido variaciones en la anualidad en cuestión, pero si así fuera, esta circunstancia debería ser objeto de mención expresa, de forma que se puedan distinguir todos los elementos que deben ser tenidos en cuenta para efectuar posibles correcciones, tal y como señalan los preceptos mencionados de los Reales Decretos en cuestión. En particular, la omisión de la evolución de los costes, que es el elemento determinante para las correcciones, resulta de capital importancia. La ausencia de información a tal respecto quizá permitiría clarificar en mayor medida la proporcionalidad del incremento de la actualización, en general la misma para todo tipo de trayecto y medio de transporte (5%), con la excepción de precisamente el trayecto interinsular entre las dos islas más importantes, en cuyo caso es del 10%.

---

<sup>3</sup> Art. 6 Real Decreto 170/2009 y art. 7 Real Decreto 362/2009

En segundo lugar, y **en relación con los cálculos** que se realizan para la corrección al alza de los costes tipo para los distintos trayectos, **el informe de INECO, en ocasiones, otorga un mayor peso a los datos proporcionados por las tarifas<sup>4</sup>** comunicadas por las compañías participantes en el estudio de mercado, y en otras ocasiones el dato principal para calcular el incremento resulta de las desviaciones estimadas sobre los *costes* tipo de 2010.

En este sentido, el mencionado informe **no justifica suficientemente las razones para tomar como referencia uno u otro valor a la hora de fundamentar las correcciones de los costes tipo en cada una de las categorías de transporte contempladas.** De nuevo, ha de recordarse que, **según señalan los Reales Decretos, son los costes, y no exclusivamente las tarifas de los operadores, los elementos que deben ser considerados determinantes para dichas correcciones.** Si, por el contrario, son sólo las tarifas los elementos determinantes en la práctica para realizar este análisis, el informe debe fundamentar esta argumentación de forma solvente.

En tercer lugar, las fuentes de información utilizadas por INECO para la realización del informe se dividen, por un lado, en solicitudes a los departamentos comerciales de las *cotizaciones* para el transporte de diferentes mercancías y por otro, en solicitudes a los operadores de las *tarifas promedio* aplicadas durante el año 2011. En este sentido, si se está obviando la información sobre costes, como es el caso, cobra aún mayor **importancia extremar las cautelas en relación con cómo se ha obtenido la información relativa a las tarifas**, de qué operadores ha provenido la información, y qué soportes han servido para comunicarla, al objeto de garantizar tanto su representatividad como su veracidad. Sin embargo, **el propio informe presenta carencias significativas de fundamentación** que pasamos a describir:

- § Por un lado, el informe precisa que no se obtuvo respuesta de cierto número de operadores, lo que ha obligado, en ocasiones, a realizar estimaciones de costes que pueden presentar riesgos en cuanto a la fiabilidad de los datos señalados.
- § Igualmente, en ciertos casos, la selección de los operadores consultados presenta riesgos de no ser suficientemente representativa atendiendo a las cuotas de mercado que ostentan en las categorías y rutas en cuestión.
- § Por otro lado, el informe es especialmente impreciso en cuanto a la descripción de los conceptos y categorías utilizados para la realización del mismo.

En definitiva, tales carencias motivan una aproximación cautelosa, cuando no directamente escéptica, al contenido de dicho informe, en particular en lo referente al cálculo de las tarifas promedio y cotizaciones facilitadas por los operadores.

---

<sup>4</sup> Por ejemplo, en las conclusiones referidas a los costes tipos aéreos interinsulares (página 31 del informe).

De cara a poder realizar un análisis en detalle de las correcciones propuestas, **éstas carencias deberían ser corregidas**, debiendo el propio informe explicitar el método de selección y las diferentes categorías de operadores contempladas de forma mucho más detallada de lo que se realiza en el informe actual.

Por último, en definitiva, a pesar de la abundante información que se adjunta en las tablas del cuerpo del informe y del anexo, **las propuestas de corrección al alza de los costes tipo del informe de INECO no se identifican clara e intuitivamente de la información contenida en el mismo**. Es decir, de la lectura del informe resulta difícil corroborar la exactitud de los cálculos realizados para la determinación de los costes soportados por cada beneficiario de subvención en cada una de las rutas efectuadas, por lo que se recomienda su modificación en la línea de lo señalado en los puntos anteriores. De lo contrario, se corre el riesgo de que se produzcan distorsiones a la competencia derivadas de una hipotética sobrecompensación de los costes en que incurren las empresas beneficiarias de esta ayuda.

En definitiva, sin cuestionar el hecho de la actualización de los costes subvencionables en sí mismo, **las omisiones que presenta la información de acompañamiento, que en todo caso deberían subsanarse, no permiten verificar su justificación y proporcionalidad**, sin que sea posible un pronunciamiento más preciso sobre el impacto sobre la competencia de la mencionada actualización.