



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
MERCADOS Y LA COMPETENCIA

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN MINISTERIAL POR LA QUE SE DETERMINAN PARA EL AÑO 2021 LOS COSTES TIPO APLICABLES A LOS COSTES SUBVENCIONABLES REGULADOS EN EL REAL DECRETO 552/2020, DE 2 DE JUNIO, SOBRE COMPENSACIÓN AL TRANSPORTE MARITIMO Y AÉREO DE MERCANCIAS INCLUIDAS EN EL ANEXO I DEL TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA, CON ORIGEN O DESTINO EN LAS ISLAS CANARIAS Y SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN MINISTERIAL POR LA QUE SE DETERMINAN PARA EL AÑO 2021 LOS COSTES TIPO APLICABLES A LOS COSTES SUBVENCIONABLES REGULADOS EN EL REAL DECRETO 147/2019, DE 15 DE MARZO, SOBRE COMPENSACIÓN AL TRANSPORTE MARÍTIMO Y AÉREO DE MERCANCIAS NO INCLUIDAS EN EL ANEXO I DEL TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA, CON ORIGEN O DESTINO EN LAS ISLAS CANARIAS

18/10/2022

www.cnmc.es

INFORME SOBRE LOS PROYECTOS DE ÓRDENES MINISTERIALES POR LAS QUE SE DETERMINAN PARA EL AÑO 2021 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/041/22 e IPN/CNMC/042/22

PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D^a. María Ortiz Aguilar

D^a. María Pilar Canedo Arrillaga

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D^a. María Jesús Martín Martínez

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiú García-Ovies

En Madrid, a 18 de octubre de 2022

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 2021 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 28 de septiembre de 2022, 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 \(Ley 3/2013\) así como el artículo 11 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia](#), 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 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 del TFUE (industriales) como para las mercancías incluidas en el Anexo I del 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) cataloga estas compensaciones como ayudas regionales de funcionamiento¹. El RGEC 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

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).

consecuencia de la ayuda adicional concedida en el marco de los programas POSEI en el sector agrícola².

El régimen español de ayudas al transporte de mercancías con las Islas Canarias fue objeto de notificación inicial a la Comisión Europea en 2009. Posteriormente, se han notificado las ayudas al transporte de las mercancías incluidas en el anexo I TFUE ([SA 38654](#) en 2014, SA [51031](#) en octubre 2018 y SA [62766 en abril de 2021](#)), mientras que las ayudas a los productos industriales han sido objeto de comunicación, al tramitarse como ayudas exentas de notificación previa (SA [40195](#) en 2014 y SA [54214](#) en abril 2019).

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 algunos cambios importantes en el sistema de compensación³. Cabe destacar, entre otros, 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

² Programa de Opciones Específicas de Alejamiento e Insularidad (POSEI), por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola a favor de las regiones ultraperiféricas. Véase el Considerando 37 del RGEC.

³ [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.

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 Europea⁴.

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 límites y la retroactividad de las previsiones, límites que se contienen ahora también en la normativa del Régimen Económico y Fiscal de Canarias⁵.

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, prorrogada esta última en 2019 y en 2020, en la LPGE para el año 2021 y en el proyecto de LPGE de 2022⁶. 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

⁴ 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. (...)”.

⁵ Disposición Adicional Primera de la Ley 8/2018 citada.

⁶ Anexo II, Segundo, tanto en LPGE 2017, como en LPGE 2018, LPGE 2021 y en el proyecto de LPGE 2022.

TFUE⁷. Se destacan los siguientes aspectos regulados en las citadas disposiciones:

- Costes subvencionables. La definición de costes es muy semejante en ambas normas⁸. Se incluyen los gastos de transporte, que incluyen flete y gastos conexos, los costes de manipulación de la mercancía, las tasas u otras exacciones portuarias o aeroportuarias, y los costes de los controles de seguridad y protección y recargo por incremento del coste del combustible⁹.
- Beneficiarios. 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 ayudas¹⁰.

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*

⁷ 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.

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ Para el caso de las mercancías industriales se impide la acumulación de las ayudas previstas con otras ayudas que cubran los mismos costes del transporte. Por lo que se refiere a las mercancías agrícolas, se impide 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.

Digital. Dicha Orden todavía no ha sido aprobada, pese a que fuera solicitado informe a la CNMC al respecto en 2020¹¹.

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.

Como novedad, este año se ha incluido una nueva estadística (Estadística del Sector Empresarial de Transporte Marítimo/Aéreo de Mercancías) en el Plan Estadístico Nacional para hacer obligatoria el suministro de información al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana por parte de los operadores marítimos y aéreos que llevan a cabo el transporte de las mercancías. El objetivo es mejorar tanto la cantidad como la calidad de los datos recogidos¹².

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

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.

¹¹ [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.

¹² La estadística se recoge en el anexo II (programa 8260) del [Real Decreto 97/2022](#), de 1 de febrero, por el que se aprueba el Programa anual 2022 del Plan Estadístico Nacional 2021-2024. Véase también la [ficha](#) del INE.

¹³ Pueden consultarse a este respecto, por ejemplo, los informes [IPN/CNMC/037/21](#), [IPN/CNMC/038/21](#), [IPN/CNMC/031/20](#), [IPN/CNMC/032/20](#), [IPN/CNMC/020/18](#), [IPN/CNMC/021/18](#), [IPN/CNMC/016/17](#), [IPN/CNMC/011/16](#), [IPN/CNMC/014/15](#) e [IPN/40/10](#).

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 determinación de los costes tipo 2021 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 23,50 millones de euros para las mercancías incluidas en el Anexo I del TFUE y de 35,53 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 se ha desarrollado en cuatro fases: (i) se ha identificado a los operadores independientes representativos del transporte de mercancías interinsular y entre las Islas Canarias y la Península; (ii) 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 2021; (iii) se ha llevado a cabo un análisis comparado de la información recabada de los operadores sobre los costes aplicados en 2021 y los costes tipo establecidos para los transportes efectuados en 2020, mediante la definición de una operación de carga estándar; y, finalmente, (iv) 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. Se sigue la misma metodología que en el informe del año anterior.

En cuanto al establecimiento de los costes tipo, los criterios adoptados para la definición de la propuesta de ajuste en cada trayecto, de manera similar al 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 2020 los costes tipo se han aplicado a menos del 65% de las solicitudes presentadas¹⁴.
3. En el caso de desviaciones a la baja, cuando los costes tipo se han aplicado a más del 65% de las solicitudes presentadas¹⁵.
4. Cuando no se hayan producido solicitudes para ese trayecto y unidad de transporte correspondientes a la anualidad 2020.

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 2020, del promedio de costes recabados de cada operador, ponderado por la participación de cada operador en el trayecto.

Asimismo, con el objetivo 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, se han analizado las diferencias entre los precios medios recabados de los operadores que actúan en las diferentes rutas, tal y como ya se hizo el año pasado¹⁶.

De acuerdo con el estudio de INECO, las novedades propuestas para las mercancías incluidas en el Anexo I del TFUE, en lo que se refiere al sistema de costes, serían:

- Incrementar en un 51% el coste tipo establecido en 2021 (para los transportes realizados en 2020) para el transporte marítimo por kilogramo (kg) en el trayecto Gran Canaria-Tenerife.

¹⁴ Para la definición de la propuesta de ajuste en 2021 INECO ha determinado que el porcentaje de solicitudes sobre las que se aplicó el coste tipo en la anualidad anterior a considerar para aplicar correcciones al alza (o a la baja) del coste tipo para cada trayecto y unidad debe reducirse al 65% (frente al 80% de años anteriores).

Según INECO las circunstancias que han llevado a este cambio de criterio son un incremento generalizado en los precios de combustibles y el incremento significativo en el IPC respecto al año 2020, de tal manera que se permita la actualización de los costes tipo para los transportes efectuados en 2021, reflejando de manera apropiada el incremento en los costes de operación.

¹⁵ Mismo criterio que en la nota al pie anterior.

¹⁶ De tal forma que los precios medios recabados de los operadores por encima del 50% de la media del total de operadores no se tienen en cuenta en el cálculo para la determinación de los costes tipo.

- Reducir en un 24% el coste tipo establecido en 2021 (para los transportes realizados en 2020) para el transporte marítimo por kilogramo (kg) en el trayecto Tenerife-La Gomera.
- Reducir en un 14% el coste tipo establecido en 2021 (para los transportes realizados en 2020) para el transporte marítimo por kilogramo (kg) en el trayecto Lanzarote-Fuerteventura.
- Incrementar en un 42% el coste tipo establecido en 2021 (para los transportes realizados en 2020) para el transporte marítimo por metro lineal en el trayecto Tenerife-Fuerteventura.
- Incrementar en un 72% el coste tipo establecido en 2021 (para los transportes realizados en 2020) para el transporte marítimo por metro lineal en el trayecto Tenerife-Lanzarote.
- Reducir en un 10% el coste tipo establecido en 2021 (para los transportes realizados en 2020) para el transporte marítimo por contenedor T40 en el trayecto Gran Canaria-Tenerife.
- Reducir en un 25% el coste tipo establecido en 2021 (para los transportes realizados en 2020) para el transporte marítimo por contenedor T40 en el trayecto Tenerife-Fuerteventura.

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

- Incrementar en un 23% el coste tipo establecido en 2021 (para los transportes realizados en 2020) para el transporte aéreo en el trayecto Gran Canaria-La Palma.
- Reducir en un 12% el coste tipo establecido en 2021 (para los transportes realizados en 2020) para el transporte aéreo en el trayecto Gran Canaria-Tenerife.
- Incrementar en un 23% el coste tipo establecido en 2021 (para los transportes realizados en 2020) para el transporte aéreo en el trayecto Tenerife-El Hierro.
- Incrementar en un 75% el coste tipo establecido en 2021 (para los transportes realizados en 2020) para el transporte marítimo por kilogramo (kg) en el trayecto Gran Canaria-Lanzarote.
- Incrementar en un 51% el coste tipo establecido en 2021 (para los transportes realizados en 2020) para el transporte marítimo por kilogramo (kg) en el trayecto Gran Canaria-Tenerife.

- Reducir en un 14% el coste tipo establecido en 2021 (para los transportes realizados en 2020) para el transporte marítimo por kilogramo (kg) en el trayecto Lanzarote-Fuerteventura.
- Incrementar en un 76% el coste tipo establecido en 2021 (para los transportes realizados en 2020) para el transporte marítimo por kilogramo (kg) en el trayecto Tenerife-Fuerteventura.
- Reducir en un 24% el coste tipo establecido en 2021 (para los transportes realizados en 2020) para el transporte marítimo por kilogramo (kg) en el trayecto Tenerife-La Gomera.
- Incrementar en un 101% el coste tipo establecido en 2021 (para los transportes realizados en 2020) para el transporte marítimo por kilogramo (kg) en el trayecto Tenerife-Lanzarote.
- Incrementar en un 39% el coste tipo establecido en 2021 (para los transportes realizados en 2020) para el transporte marítimo por metro lineal en el trayecto Gran Canaria-La Palma.
- Incrementar en un 23% el coste tipo establecido en 2021 (para los transportes realizados en 2020) para el transporte marítimo por metro lineal en el trayecto La Palma-Fuerteventura.
- Incrementar en un 60% el coste tipo establecido en 2021 (para los transportes realizados en 2020) para el transporte marítimo por contenedor T20 en el trayecto Lanzarote-La Palma.
- Reducir en un 7% el coste tipo establecido en 2021 (para los transportes realizados en 2020) para el transporte marítimo por contenedor T20 en el trayecto Gran Canaria-Lanzarote.
- Incrementar en un 60% el coste tipo establecido en 2021 (para los transportes realizados en 2020) para el transporte marítimo por contenedor T20 en el trayecto Lanzarote-La Palma.
- Reducir en un 19% el coste tipo establecido en 2021 (para los transportes realizados en 2020) para el transporte marítimo por contenedor T40 en el trayecto Tenerife-Lanzarote.
- Reducir en un 10% el coste tipo establecido en 2021 (para los transportes realizados en 2020) para el transporte marítimo por contenedor T40 en el trayecto Gran Canaria-Tenerife.

La información recabada por INECO de los diferentes operadores indica que el sobrecoste asociado al empleo de unidades refrigeradas y fletes especiales se establece en el 25% del coste tipo para el trayecto Canarias-Cádiz, por cualquiera de los dos conceptos, y en el 10% en los trayectos interinsulares por

el empleo de unidades refrigeradas para el transporte de productos perecederos y el 25% el asociado a sobrecostes por fletes especiales (frente al 20% del año anterior).

Para los costes de retorno en vacío en trayectos interinsulares se establece un coste tipo del 85% del coste tipo de la ida (frente al coste tipo del 75% del año anterior). Finalmente, en el resto de las relaciones marítimas y aéreas y unidades de transporte, se propone mantener los mismos costes tipo establecidos en 2021 (para los transportes realizados en 2020).

3. VALORACIÓN

3.1. Observaciones generales

La CNMC lleva informando desde 2015, sin interrupción salvo en 2019, las órdenes anuales que regulan las subvenciones a los costes de transporte de las mercancías agrícolas e industriales con las Islas Canarias. En estos informes, la CNMC, 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, ha venido insistiendo en modificaciones en el diseño y la metodología utilizada para instrumentar las medidas proyectadas. Estas recomendaciones no han sido atendidas más que parcialmente, por lo que se insiste en su conveniencia.

Por un lado, se ha recomendado 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 operadores¹⁷. Si bien es cierto que se ha producido un tímido avance en este ámbito, la determinación del coste sigue basándose fundamentalmente en el coste medio ponderado de los operadores¹⁸: el concepto de empresa eficiente y bien gestionada está siendo utilizado de alguna forma como medio de corrección del cálculo base previo, y no como elemento de cálculo base, como se ha recomendado por parte de esta Comisión.

¹⁷ Informe INECO (pág. 14) 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**”*.

¹⁸ 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**”*.

Cabe recordar, además, que la definición que se utiliza por INECO de empresa eficientemente gestionada presenta deficiencias relevantes, por cuanto no garantiza niveles de prestación eficiente, sino, simplemente, la eliminación de las empresas que presentan desviaciones al alza más relevantes sobre la media ponderada del resto de precios¹⁹.

En este sentido, a pesar de no ser estrictamente aplicable al caso en cuestión, 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 obligaciones, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones²⁰.

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, por su tamaño o por normas sectoriales²¹. Según la Comunicación de la Comisión Europea, los Estados

¹⁹ 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*”.

²⁰ [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](#).

²¹ 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

miembros pueden basar sus análisis, entre otras cosas, en coeficientes analíticos representativos de la productividad²².

Se recuerda, por tanto, la posibilidad de utilizar estas orientaciones de cara a construir un concepto propio de empresa “*bien gestionada*” que permita entender con precisión los insumos y la estructura de costes de estas actividades de transporte de mercancías.

En todo caso, independientemente de la metodología utilizada, se debe aportar una justificación de las causas que motivan las modificaciones de los costes tipo, tanto en transporte aéreo como marítimo, especialmente en aquellas situaciones en que se han producido variaciones muy relevantes (por ejemplo: en transporte marítimo se propone incrementar el coste tipo en un 101% por kilogramo para los productos industriales en el trayecto Tenerife-Lanzarote), y un análisis de su razonabilidad.

Al margen de lo anterior, 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 para mejorar la eficacia de la actuación²³.

A continuación, se detallan ciertos aspectos sobre el procedimiento y la metodología para la determinación de los costes tipo que son susceptibles de mejora.

3.1.1. 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

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.

²² Por ejemplo, volumen de negocios en relación con el capital invertido, coste total en relación con el volumen de negocios, volumen de negocios por empleado, valor añadido por empleado o costes de personal en relación con el valor añadido.

²³ 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.

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, al que igualmente nos remitimos, si bien recordamos sus principales recomendaciones²⁴:

- 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 los informes técnicos de INECO, como es el caso de la utilización de datos de contraste. Así, el apartado 6.1 del informe técnico del INECO de este año señala que *“con el objetivo de su empleo a modo de contraste de la información de los operadores de las rutas a las que se refieren*

²⁴ [IPN/CNMC/036/20](#). P.O. por la que se aprueba la metodología para la determinación de los costes tipo relativos a las subvenciones del transporte de mercancías de Canarias.

el Real Decreto 147/2019, de 15 de marzo y el Real Decreto 552/2020, de 2 de junio, se ha procedido a solicitar información referente a los precios trasladados a sus clientes, a agentes de carga especializados en transporte aéreo y marítimo con actividad en el sector durante 2021. Con este mismo objetivo se ha solicitado también información a operadores y agentes sobre los precios aplicados en otras rutas entre Canarias y la Península”. 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 incorpore elementos con los que analizar posibles tendencias en la variación de los costes de operación, como la evolución de los tráficos, los precios del combustible, el Salario Mínimo Interprofesional (SMI), el IPC general y las tasas portuarias.

No obstante, se aprecian posibilidades de mejora tanto en la información utilizada como en el análisis realizado. Por ejemplo, de acuerdo con el informe de INECO, solamente se ha obtenido información sobre los ingresos por tasas a las mercancías en un único puerto (Huelva), cuando hubiera sido deseable ampliar el alcance de la muestra. Además, si fuera posible, se podría utilizar información sectorial más específica sobre la evolución de precios (como, por ejemplo, en vez de hacer referencia al IPC general, utilizar el [índice de precios del sector de transporte marítimo de mercancías](#)) y en los costes salariales, en vez del SMI, utilizar los convenios colectivos aplicables, en su caso.

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.

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

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, cabe destacar los siguientes aspectos:

- Si bien este año no se observa una gran diferencia entre el coste de las compañías especializadas en carga aérea y aquellas dedicadas al transporte de pasajeros (como ocurría en años anteriores) sería conveniente analizar en detalle el impacto en los costes tipo de 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, en su caso, la eficiencia en la gestión de los costes²⁵.

- El hecho de que los costes declarados por los operadores interinsulares aéreos sean prácticamente idénticos entre cada par de destinos independientemente de la distancia entre ellos requiere una justificación²⁶. Sirva de ejemplo comparar estos datos con los reportados por los operadores marítimos, en los que sí se observan variaciones sustanciales de precio entre las diferentes rutas interinsulares²⁷. 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.

Sobre el cálculo del coste tipo, en relación con 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 rutas²⁸. 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 99% o el 100% de los transportes realizados tengan un coste superior al coste tipo establecido²⁹; 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%.

²⁵ Tabla 14 del informe de INECO.

²⁶ Tabla 14 del informe de INECO. Las únicas diferencias son en las rutas La Palma-Fuerteventura; Lanzarote-Fuerteventura y Lanzarote-La Palma, donde los precios son más elevados (pero idénticos entre sí) que en las otras rutas.

²⁷ Tabla 15 del Informe de INECO.

²⁸ Tablas 27 y 29 del Informe de INECO.

²⁹ Trayecto Gran Canaria-La Palma (100%): Tabla 28 del Informe de INECO (productos agrícolas).

Trayecto Tenerife-El Hierro (99%): Tabla 30 del Informe de INECO (productos industriales).

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 ruta³⁰.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

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, así como una mayor justificación de las causas que motivan las variaciones propuestas de los costes tipo y un reforzamiento de las medidas de evaluación ex post de la eficacia de las ayudas.

Por lo que se refiere a la metodología 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, una mayor precisión de los costes por tipología de mercancía).

Adicionalmente, 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).

Por lo que se refiere al transporte aéreo, se sugieren nuevos elementos a incluir en el estudio de costes, como prestar atención a la distancia, el tiempo, el tipo

³⁰ 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 transporte aéreo por los gastos incurridos como consecuencia de las obligaciones de servicio público.

de flota y la ocupación media de la ruta, así como la utilización de información sectorial específica sobre precios y costes salariales.