



**IPN/DP/0012/14 INFORME SOBRE  
LOS PROYECTOS DE ÓRDENES  
MINISTERIALES CON LOS COSTES  
TIPO APLICABLES A LOS COSTES  
SUBVENCIONABLES AL  
TRANSPORTE DE MERCANCÍAS  
CON ORIGEN O DESTINO EN LAS  
ISLAS CANARIAS**

**3 de julio de 2014**

# Índice

I. ANTECEDENTES .....	3
II. CONTENIDO .....	4
III. OBSERVACIONES .....	5
III.1. Observaciones generales .....	5
III.2. Observaciones particulares .....	8
<i>III.2.1 Medición de los costes tipo</i> .....	8
<i>III.2.2. Ajustes en los costes tipo</i> .....	8
<i>III.2.3. Información solicitada a los operadores</i> .....	9
<i>III.2.4. Utilización de medios propios para encomiendas de gestión</i> .....	9

El Consejo, en Sala de Competencia, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante CNMC), en su reunión de 3 de julio de 2014, ha aprobado el presente informe, relativo a dos Proyectos de Órdenes Ministeriales por las que se determinan para el año 2013 los costes tipo aplicables a los costes subvencionables sobre compensación al transporte marítimo y aéreo de mercancías con origen o destino en las Islas Canarias (en adelante PPOOMM); en el que se analizan las implicaciones del mismo desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente.

La solicitud de informe tuvo entrada en la CNMC el 6 de junio de 2014. La documentación recibida consiste en una versión de los dos PPOOMM (existe un Proyecto de Orden para las mercancías incluidas en el Anexo I del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea y otro Proyecto de Orden para las no incluidas en dicho Anexo), junto con sus correspondientes Memorias de Análisis de Impacto Normativo abreviadas. Como documentación complementaria se adjuntó copia del estudio realizado por la empresa pública “Ingeniería y Economía del Transporte, S.A.” (INECO) con el fin de determinar los costes tipo en el transporte de mercancías con origen o destino en las Islas Canarias.

Este informe se aprueba, a solicitud del Ministerio de Fomento, en ejercicio de las competencias consultivas de la CNMC en el proceso de elaboración de normas que afecten a su ámbito de competencias en los sectores sometidos a su supervisión, en aplicación del artículo 5.2 a) de la *Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*.

## **I. ANTECEDENTES**

El artículo 138.1 de la Constitución Española insta al Estado a garantizar un equilibrio económico entre las diversas partes del territorio español, atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular. A partir de este precepto, se viene regulando un régimen de compensación al transporte marítimo y aéreo de mercancías con origen o destino en las Islas Canarias, cuya finalidad es compensar los sobrecostes que experimenta el tráfico de productos como consecuencia de la lejanía del archipiélago del territorio peninsular y de la Unión Europea.

Estas compensaciones han sido consideradas ayudas de Estado por el Reino de España y notificadas a la Comisión Europea en base al art. 107.3 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Tras los pronunciamientos de la Comisión Europea (asuntos N 391/2008 y N 389/2008), fueron declaradas compatibles con el Derecho comunitario, atendiendo al carácter de región ultraperiférica de las Islas Canarias.

Dicho régimen de compensación se ha regulado de forma separada para las mercancías agrícolas incluidas en el Anexo I del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (Real Decreto 170/2009) y para las industriales no incluidas en dicho Anexo (Real Decreto 362/2009). En relación con dichos

Reales Decretos, anualmente se aprueban Órdenes Ministeriales con la actualización de los costes tipo aplicables a los costes subvencionables.

El marco introducido por los anteriores Reales Decretos, así como las sucesivas Órdenes Ministeriales que se han ido aprobando, han sido analizados en el pasado por la extinta Comisión Nacional de Competencia (CNC), ahora integrada en la CNMC<sup>1</sup>.

## II. CONTENIDO

Los dos PPOOMM cuentan con una estructura idéntica. Existe, en primer lugar, una parte expositiva donde se establece que el objeto de las Órdenes es revisar los costes tipo para los transportes marítimos y aéreos y de mercancías efectuados en el año 2013 con origen o destino Canarias, en cumplimiento del artículo 6 del Real Decreto 170/2009 y del artículo 7 del Real Decreto 362/2009.

Y a continuación los PPOOMM contienen dos artículos. En el primer artículo se determinan los costes tipo, detallados en el Anexo, en función del trayecto y del modo de transporte. En el segundo artículo se establece la fecha de entrada en vigor. Cada Proyecto de Orden Ministerial lleva aparejada su respectiva Memoria de Análisis de Impacto Normativo.

En ellas se toma como referencia básica el estudio encomendado a INECO donde se explicitan los datos sobre el mercado, los operadores de transporte, los costes en los que incurrir y su variación entre 2012 y 2013. A partir de esta información, INECO concluye con una propuesta de revisión de costes respecto al establecido en 2012:

- Reducción en un 5% del coste por kg. para el transporte aéreo entre Gran Canaria y La Palma, tanto para mercancías incluidas en el Anexo I como para las no incluidas.
- Reducción en un 5% del coste por kg. para el transporte aéreo entre La Palma y Fuerteventura, tanto para mercancías incluidas en el Anexo I como para las no incluidas.
- Reducción en un 5% del coste por kg. para el transporte aéreo entre Lanzarote y Fuerteventura, tanto para mercancías incluidas en el Anexo I como para las no incluidas.

---

<sup>1</sup> Muchas de estas observaciones ya fueron planteadas por la autoridad de competencia española en anteriores informes ([IPN 40/10](#) Informe sobre Proyectos de Reales Decretos sobre compensación al transporte de mercancías con origen o destino en las Islas Canarias, [IPN 76/12](#) Informe sobre Proyectos de órdenes de costes subvencionables al transporte de mercancías con origen o destino en Canarias e [IPN 104/13](#) Informe sobre Proyectos de Órdenes Ministeriales para la compensación de costes subvencionables en el transporte de mercancías con origen o destino en Canarias).

- Reducción en un 5% del coste por kg. para el transporte aéreo entre Lanzarote y La Palma, tanto para mercancías incluidas en el Anexo I como para las no incluidas.
- Reducción en un 5% del coste por kg. para el transporte aéreo entre Tenerife y Fuerteventura, tanto para mercancías incluidas en el Anexo I como para las no incluidas.
- Reducción en un 5% del coste por kg. para el transporte aéreo entre Tenerife y Lanzarote, tanto para mercancías incluidas en el Anexo I como para las no incluidas.
- Reducción en un 5% del coste por kg. para el transporte aéreo entre La Palma y Fuerteventura, sólo para mercancías incluidas en el Anexo I.
- Aumento en un 6% del coste del contenedor de 20' (pies) para el transporte marítimo entre Tenerife y La Palma, sólo para mercancías no incluidas en el Anexo I.
- Aumento en un 10% del coste del contenedor de 20' (pies) para el transporte marítimo entre Tenerife y Lanzarote, sólo para mercancías no incluidas en el Anexo I.
- Reducción en un 5% del coste del contenedor de 40' (pies) para el transporte marítimo entre Canarias y Cádiz, sólo para mercancías no incluidas en el Anexo I.
- En el resto de rutas, mercancías y modos de transporte, se mantendrían los mismos costes tipo que se establecieron en 2012.

### III. OBSERVACIONES

#### III.1. Observaciones generales

Desde una óptica de competencia y regulación económica eficiente, sin perjuicio de su adecuación a la normativa comunitaria, como ya se ha reseñado en informes anteriores, resulta esencial analizar la cuestión de la aplicación de los principios de **necesidad, proporcionalidad y mínima restricción al diseño de estas ayudas públicas**.

A este respecto, la autoridad de competencia ya emitió un informe<sup>2</sup> donde consideraba teóricamente razonable la existencia de estas ayudas para paliar la desventaja que supone el coste adicional de transportar mercancías a o desde una región ultraperiférica. En ese mismo informe, también se clarificaba la adecuación de esta medida a la normativa comunitaria de ayudas de Estado, pues el artículo 107.3 del TFUE admite ayudas a regiones ultraperiféricas. En este sentido, la Comisión Europea se ha pronunciado a favor de estas ayudas concretas en los asuntos N 391/2008 y N 389/2008.

---

<sup>2</sup> Ver "[IPN 40/10](#) Informe sobre Proyectos de Reales Decretos sobre compensación al transporte de mercancías con origen o destino en las Islas Canarias".

*IPN/DP/0012/14 PPOOMM con los costes tipo aplicables a los costes subvencionables en el transporte marítimo y aéreo de mercancías con origen o destino en las Islas Canarias*

Más allá de asegurar el acomodo legal y la racionalidad económica de la existencia de estas ayudas, es preciso valorar el diseño de las mismas en orden a los principios mencionados de forma que se pueda efectuar un seguimiento y evaluación continuados. Cabe señalar igualmente que, en líneas generales, los **proyectos normativos y el informe en que se basan presentan similares carencias a las presentadas en años anteriores**. Adicionalmente, desde un enfoque general, **resaltarían dos consideraciones** que irían en línea con otras realizadas anteriormente.

**En primer lugar**, el hecho de que los costes subvencionables se reconozcan a posteriori a ejercicio vencido incrementa el riesgo de que los operadores contemplen estos fondos reintegrados como subvenciones “a fondo perdido”, sin conexión con la actividad y nutriendo beneficios extraordinarios.

Es por ello fundamental que la Administración concedente contraste en qué medida los consumidores y clientes directos de estos operadores se están beneficiando de una reducción de costes. Por ejemplo, aunque sea difícil buscar formas alternativas de otorgar las “subvenciones a posteriori”, sí sería conveniente **ver cómo evolucionan los precios repercutidos por la empresa tras la recepción de la subvención**.

Lo lógico sería que en aquellos segmentos del mercado donde se reciben subvenciones (por el reconocimiento a posteriori de mayores costes tipo subvencionables) existiera una rebaja de los precios repercutidos a los usuarios, pues la dinámica de los mercados competitivos implicaría trasladar los ahorros en costes a rebajas de precios. Evidencias de estabilidad o de aumento de precios tras haber recibido esta subvención podrían indicar (de no mediar un encarecimiento de los inputs) escenarios donde la competencia se vea potencialmente falseada.

**En segundo lugar**, y en relación también con la primera consideración, es pertinente evaluar el impacto de las ayudas sobre la competencia entre los propios operadores beneficiarios de las mismas. A tenor de la comparación del informe de INECO con los de ejercicios anteriores, se aprecian algunos segmentos donde la concentración (ya de por sí era elevada<sup>3</sup>) ha aumentado y hay pocos cambios en cuanto a la ordenación de las empresas por tamaño o a la aparición de nuevos entrantes.

Es por ello que, para detectar contextos carentes de competencia como los señalados anteriormente, podría ser conveniente **comprobar una eventual relación de causalidad entre la recepción de subvenciones por mayores costes tipo y el grado de concentración en cada segmento del mercado**. Por un lado, una elevada concentración podría llevar a las empresas con más

---

<sup>3</sup> En la mayoría de las rutas, los dos principales operadores acaparan más del 60% de la mismas, y en alguna ruta, como la aérea entre Canarias y la Península, los tres principales operadores suman más del 90%.

peso a declarar costes superiores a los efectivos, recibiendo por tanto más subvenciones. Por otro, la recepción de estas subvenciones podría reforzar la posición de los operadores dominantes y aumentar la concentración, sobre todo si los costes no están suficientemente justificados.

Si se detectaran problemas relativos a la eficiencia económica o al impacto en la competencia podrían ser oportunos cambios en el diseño de la medida. Por ejemplo, en el "[IPN 40/10](#) Informe sobre Proyectos de Reales Decretos sobre compensación al transporte de mercancías con origen o destino en las Islas Canarias", la autoridad de competencia española sugirió contemplar ayudas extras para empresas que no estuvieran presentes en el servicio, para aumentar el efecto incentivador de la ayuda, circunstancia que no ha sido tenida en cuenta.

Esa mejora del efecto incentivador de la ayuda puede ser más efectiva para animar a la entrada de empresas que el elevado umbral de la intensidad de la ayuda, que debería valorarse, justificarse y, en su caso, revisarse. Actualmente, los operadores tienen derecho al reintegro del 70% del coste subvencionable tipo. La autoridad de competencia ya pidió en el informe citado la justificación de dicho umbral, valorándolo bajo los criterios de necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión competitiva, circunstancia que no ha sido realizada.

En resumen, pueden existir formas de lograr mantener y fomentar el transporte a/o desde Canarias que, una vez realizado el ejercicio de ponderación de los principios ya mencionados más arriba, presenten menos costes en términos de eficiencia y libre competencia que a través del diseño contenido en estas PPOOMM.

Más allá de esta aproximación general, existen **otras cuestiones** en el diseño de la ayuda y en la revisión de costes que se hace en estos PPOOMM **que deben ser igualmente objeto de análisis**. Entre estas observaciones particulares se encuentran las limitaciones en la medición de los costes tipo subvencionables, las rigideces introducidas en el ajuste de estos costes, las carencias en la información y el recurso a una encomienda de gestión por parte de un medio propio.

El núcleo central de estas observaciones ya han sido apuntadas repetidamente por la autoridad de competencia española en anteriores informes<sup>4</sup>, sin que hasta el momento hayan sido incluidas en las sucesivas versiones de Órdenes Ministeriales ni se haya justificado por el Ministerio proponente las razones para no tomarlas en consideración, aspecto que sería recomendable se realizara para ésta o futuras anualidades.

---

<sup>4</sup> "[IPN 76/12](#) Informe sobre Proyectos de órdenes de costes subvencionables al transporte de mercancías con origen o destino en Canarias"; "[IPN 104/13](#) Informe sobre Proyectos de Órdenes Ministeriales para la compensación de costes subvencionables en el transporte de mercancías con origen o destino en Canarias" (aparte del ya referido "[IPN 40/10](#)").

## III.2. Observaciones particulares

### III.2.1 Medición de los costes tipo

**La cuantificación de los costes subvencionables podría establecerse en función de una referencia eficiente**, en lugar de basarse en el coste medio ponderado de los operadores. Con el esquema actual, al tener los operadores derecho al reintegro del 70% del coste subvencionable tipo, existirían incentivos para declarar costes superiores a los reales<sup>5</sup>. Si los costes se determinaran en función de la referencia de una empresa gestionada de manera eficiente, se dotaría de incentivos a los operadores para mejorar continuamente los costes operativos, y con ello a reducir previsiblemente el volumen de fondos públicos comprometido<sup>6</sup>.

El establecimiento de un coste medio de cada mercado tiene la limitación adicional de favorecer a operadores dominantes. Además, en el informe de INECO sería razonable que se justificara la variable sobre la que se pondera el coste medio (peso o facturación, siendo la primera la adoptada en el informe) de cara a aproximarse al verdadero coste representativo del mercado.

### III.2.2. Ajustes en los costes tipo

**Los ajustes en los costes tipo tienen que adaptarse a la evolución del mercado.** De acuerdo con la propuesta de INECO, cuando las desviaciones del coste respecto del ejercicio anterior no superan el 5% no se procede a revisar el coste tipo, aunque si en años sucesivos se producen desviaciones en el mismo sentido y la variación acumulada supera el 5% se propondría la actualización.

Aunque el motivo de esta decisión parece ser la búsqueda de simplicidad, se corre el riesgo de no reflejar los verdaderos costes y de distorsionar la competencia, ya sea por sobrecompensar a los operadores dominantes en segmentos donde los costes están bajando o por dificultar la competencia a los operadores más pequeños en segmentos donde los costes están subiendo<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> En el [“IPN 40/10 Informe sobre Proyectos de Reales Decretos sobre compensación al transporte de mercancías con origen o destino en las Islas Canarias”](#), la CNC sugirió justificar el porqué de la selección de tal umbral.

<sup>6</sup> Esta recomendación ya fue realizada por la autoridad de competencia española en el [“IPN 104/13”](#).

<sup>7</sup> Esta recomendación ya fue realizada por la por la autoridad de competencia española en el [“IPN 104/13”](#).

### *III.2.3. Información solicitada a los operadores*

**Es esencial que la información que se solicita a los operadores sea objetiva, transparente y verificable**, para evitar comportamientos estratégicos por parte aquéllos. Dado que los operadores tienen derecho al reintegro del 70% del coste subvencionable tipo, existiría el riesgo ya comentado de que los operadores declaren costes superiores a los reales. Es preciso tener en cuenta además que el riesgo de coordinación de los agentes a este respecto es elevado por la gran concentración del mercado y el escaso número de empresas de las cuales INECO recaba los costes.

Por otro lado, **existen aspectos donde la información** sobre la que se basa la propuesta de INECO **es razonablemente mejorable**<sup>8</sup>. Por ejemplo, sería deseable mayor desagregación de los costes subvencionables contenidos en el informe de INECO dentro de la clasificación que establecen los Reales Decretos 170/2009 y 362/2009: fletes, costes de manipulación, tasas portuarias o aeroportuarias, tasas de seguridad, recargos por incremento del coste del combustible y costes de alquiler de contenedores frigoríficos (para productos perecederos).

Además, aunque el informe INECO ha mejorado ciertas cuestiones respecto a ejercicios anteriores, con una mayor cobertura de las empresas representativas, persisten ciertas carencias. Un ejemplo de éstas sería la mención del coste de alquiler de estas unidades refrigeradas, donde el informe concluye que la información recabada de los operadores indica un encarecimiento del 10%, sin citar ninguna información adicional.

### *III.2.4. Utilización de medios propios para encomiendas de gestión*

**Se podrían utilizar procedimientos competitivos para la obtención del estudio de determinación de costes tipo**, en lugar del recurso a una encomienda de gestión a un medio propio como INECO<sup>9</sup>, pues ello supone restringir el acceso en términos competitivos a un determinado mercado de aprovisionamiento público<sup>10</sup>.

En este caso, existe un mercado suficientemente desarrollado de empresas capaces de realizar una auditoría de costes que permitieran determinar los costes tipo subvencionables (incluso recabando información para construir una referencia válida de una empresa gestionada eficientemente), con lo que se

---

<sup>8</sup> Como ya se comentó especialmente por la autoridad de competencia española en el [“IPN 76/12”](#).

<sup>9</sup> En el [Informe sobre los medios propios y las encomiendas de gestión](#) de la CNC se analizan con detalle estas cuestiones.

<sup>10</sup> Esta cuestión ya fue mencionada por el [“IPN 104/13”](#).

podría recurrir a la licitación pública mediante un procedimiento abierto para la contratación de dicho estudio. Ello permitiría comprobar además si existen diferencias en cuanto al análisis del mercado por consultores públicos y privados, a los efectos oportunos.

