



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
MERCADOS Y LA COMPETENCIA



IPN/CNMC/011/16 PROYECTOS DE
ÓRDENES MINISTERIALES POR LAS QUE
SE DETERMINAN PARA EL AÑO 2015 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

7 de julio de 2016

Índice

I. ANTECEDENTES	3
II. CONTENIDO	4
III. VALORACIÓN	6
III.1. Observaciones generales	6
III.2. Observaciones particulares	8
III.2.1. Necesidad de evaluación	8
III.2.2. Definición y estimación de los costes.....	11
III.2.3. Utilización de medios propios para la elaboración del estudio de costes.....	12
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	13

El Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC), en Sala de competencia, en su reunión de 7 de julio de 2016, ha aprobado el presente Informe sobre los **Proyectos de Órdenes Ministeriales por las que se determinan para el año 2015 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 este informe se analizan las implicaciones de estos proyectos normativos 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 1 de junio de 2016. La documentación recibida consiste en los dos PPOOMM, así como sendos anexos, uno referido al transporte de mercancías incluidas en el Anexo I del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (básicamente agrícolas y reguladas por el Real Decreto 170/2009, de 13 de febrero) y otro al transporte de mercancías no incluidas en dicho Anexo (básicamente industriales y reguladas por el Real Decreto 362/2009, de 20 de marzo).

Los PPOOMM se acompañan de Memoria de Impacto Normativo (MAIN) de carácter abreviado y un estudio complementario de INECO (“Ingeniería y Economía del Transporte, S.A.”) para determinar los costes tipo para el ejercicio 2015 del 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.

Actualmente, el marco normativo en la materia está compuesto por 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](#) (básicamente, bienes agrícolas); y por 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](#) (básicamente, bienes industriales). En relación con dichos Reales Decretos,

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

Estas compensaciones han sido consideradas ayudas de Estado por el Reino de España y notificadas a la Comisión Europea con base en el artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Tras los pronunciamientos de la Comisión Europea ([asuntos N 391/2008](#) y [N 389/2008](#)), **las ayudas fueron declaradas compatibles con el Derecho de la Unión Europea**, atendiendo al carácter de región ultraperiférica de las Islas Canarias¹.

El marco introducido por los anteriores Reales Decretos, así como las sucesivas Órdenes Ministeriales que se han ido aprobando, han sido analizados en anteriores ocasiones por la Autoridad de Competencia española, que ha realizado diversas observaciones y sugerencias de mejoras desde el año 2010², que en gran parte siguen sin ser atendidas.

II. CONTENIDO

Los dos **PPOOMM** cuentan con una estructura similar de dos artículos y sólo difieren en la categoría de productos (agrícolas o industriales, esencialmente) a los que se refieren y en las cuantías de los costes subvencionables que contemplan sus anexos.

En el primer artículo se determinan los costes tipo, detallados en el Anexo, en función del trayecto y del modo de transporte para proceder a la compensación al transporte marítimo y aéreo de mercancías con origen o destino en las Islas Canarias, tanto para el tráfico interinsular como para el trayecto Canarias-Cádiz marítimo y Canarias-Barajas, aéreo. En el segundo artículo se establece la fecha de entrada en vigor. La **Memoria** también guarda una estructura análoga para cada Proyecto de Orden Ministerial.

¹El artículo 349 del TFUE define a las Islas Canarias como una región ultraperiférica. El factor insularidad determina una cierta desventaja al suponer una amplia distancia de los principales mercados de oferta y demanda y la posible escasez de recursos propios, acrecentada por la fragmentación territorial. Es esta situación de desventaja la que tradicionalmente ha justificado la concesión de ayudas al transporte, en particular las de esta naturaleza que, según la MAIN vienen aplicándose desde 1982.

² 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 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, [IPN/DP/0012/14](#) Informe sobre Proyectos de Órdenes Ministeriales con los costes tipo aplicable a los costes subvencionables al transporte de mercancías con origen o destino en las Islas Canarias, [IPN/CNMC/014/15](#), Informe sobre Proyectos de Órdenes Ministeriales con los costes tipo aplicable a los costes subvencionables al transporte de mercancías con origen o destino en las Islas Canarias.

En lo que se refiere al **transporte de mercancías incluidas en el Anexo I** del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (básicamente agrícolas), se establece la siguiente propuesta para la revisión de los costes tipo aplicables a los costes subvencionables en 2015:

- Aumentar en un 6% el coste tipo establecido en 2015 para los transportes realizados en 2014 para el transporte aéreo por Kg entre Gran Canaria y Tenerife.
- Aumentar en un 6% el coste tipo establecido en 2015 para los transportes realizados en 2014 para el transporte aéreo por Kg entre Tenerife y Fuerteventura.
- Aumentar en un 8% el coste tipo establecido en 2015 para los transportes realizados en 2014 para el transporte marítimo por metro lineal entre Gran Canaria y La Palma.
- En el resto de rutas aéreas y marítimas, y en el resto de unidades de transporte, se propone mantener los mismos costes tipo que se fijaron para los transportes efectuados en 2014.

En lo que respecta al **transporte de mercancías no incluidas en el Anexo I** del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (básicamente industriales), se establece la siguiente propuesta para la revisión de los costes tipo aplicables a los costes subvencionables en 2015:

- Reducir en un 6% el coste tipo establecido en 2015 para los transportes realizados en 2014 para el transporte marítimo en contenedor de 20 pies entre Canarias y Cádiz.
- Aumentar en un 9% el coste tipo establecido en 2015 para el transporte marítimo realizado en 2014 por metro lineal (ML) entre La Gomera y La Palma.
- En el resto de rutas aéreas y marítimas, y en el resto de unidades de transporte, se propone mantener los mismos costes tipo que se fijaron para los transportes efectuados en 2014.

Estas revisiones se basan en la propuesta de **informe elaborado por INECO**, que trata de estimar los costes a los que se enfrentan los remitentes o expedidores de las mercancías (los beneficiarios directos de las ayudas) a partir de los costes que declaran los operadores de transporte marítimo y aéreo.

Los **costes subvencionables** son: el flete, los costes de manipulación de la mercancía, las tasas portuarias o aeroportuarias, las tasas de seguridad y el recargo por el incremento del coste de combustible, siendo los beneficiarios quienes reciben los importes correspondientes a la subvención, transcurrida la anualidad a la que corresponden las facturas, que deben presentar como justificación a su solicitud. Para el caso específico de los productos agrícolas (RD 170/2009, de 13 de febrero), se incluye el coste del alquiler, en su caso, de las plataformas frigoríficas rodantes, contenedores frigoríficos u otras unidades de transporte de productos perecederos.

En cuanto a la **metodología empleada**, una vez se dispone de la estimación del coste para el ejercicio 2015 (utilizando el promedio de los costes recabados de los operadores más representativos, ponderado por la participación de cada operador en el trayecto) se calcula su variación respecto a 2014 y se aplica dicho coeficiente para ajustar al coste tipo subvencionable. Se propone, además, mantener los límites vigentes (definidos para los transportes realizados en 2014) para aquellos trayectos y unidades de carga en los que se den las siguientes circunstancias:

- 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.
- En el caso de desviaciones al alza, cuando para los transportes realizados en el año 2014 los costes tipo se han aplicado a menos del 80% de las solicitudes presentadas.
- En el caso de desviaciones a la baja, cuando los costes tipo se han aplicado a más del 80% de las solicitudes presentadas.
- Cuando no se produjeron solicitudes para ese trayecto y unidad de transporte correspondientes a la anualidad 2014.

III. VALORACIÓN

III.1. Observaciones generales

La CNMC ya se ha pronunciado en **anteriores informes** sobre las disposiciones legales que rigen las ayudas al transporte de mercancías con origen o destino en las Islas Canarias. La **valoración general** efectuada en dichos dictámenes ha tenido un doble enfoque:

Por un lado, un **juicio sobre la adecuación** de la medida a efectos de la normativa de ayudas de Estado recogida en el TFUE. Al tratarse de una medida que reunía los elementos del art. 107.1 TFUE fue objeto de notificación a la Comisión Europea, siendo declarada por ésta compatible con el mercado interior por considerarse necesaria para el desarrollo regional de un territorio de especial protección, como es el ultraperiférico (cumpliéndose las condiciones del artículo 107.3 del TFUE). No obstante, se recalca que se trata de una ayuda de funcionamiento, que está generalmente prohibida conforme a las Directrices comunitarias sobre ayudas, y en base a ello se insta a la autoridad responsable a mantener una supervisión del correcto funcionamiento de la ayuda, particularmente en lo que respecta a la concentración de los importes librados y a la necesidad de evitar un exceso de compensación³.

³ La autoridad concedente está obligada a presentar un informe anual sobre la aplicación de la medida que permita a la Comisión comprobar el cumplimiento de todas las condiciones necesarias, en particular el respeto de la proporcionalidad entre las ayudas de funcionamiento y los costes adicionales a los que deben hacer frente las actividades económicas desarrolladas en la región. Asimismo, este informe deberá identificar a los diez mayores beneficiarios de la medida,

Por otro lado, un análisis igualmente irrenunciable es de la **racionalidad económica** de la medida y de su diseño concreto de cara a conseguir los fines que pretende. En general, en informes anteriores de esta autoridad⁴ se avalaba la lógica teórica de paliar la desventaja que supone el coste adicional de transportar mercancías con origen o destino en una región ultraperiférica: si la medida está bien diseñada y la compensación se adecúa a esos costes adicionales, es posible que las empresas compitan en la medida de lo posible de acuerdo a sus méritos y a su eficiencia (independientemente de su localización geográfica).

Pero para que la medida satisfaga las anteriores aseveraciones, se reitera que es clave que su diseño respete los principios de regulación económica eficiente (entre otros, los principios de necesidad y proporcionalidad, eficiencia en el gasto, no discriminación) y mínima restricción competitiva. **Estos principios han sido objeto de reconocimiento legal y vinculan a todas las Administraciones Públicas**, tanto en lo relativo al ejercicio de la potestad normativa, ya sea general⁵ o específica⁶, como en lo referente a la concesión de ayudas públicas⁷.

Y es precisamente desde esa óptica desde la que el **régimen de ayudas sigue adoleciendo de una serie de limitaciones. Muchas de estas carencias ya fueron planteadas en anteriores informes realizados por esta autoridad**⁸, si bien no han sido atendidas por el Ministerio proponente. Por ello, este informe presenta una analogía evidente con los informes anteriormente elaborados sobre la materia. Por ello también, se recuerda que la adecuación a los principios anteriores es preceptiva, siendo una responsabilidad que recae en la Administración promotora de la medida.

detallándose el sector o sectores de actividad de los mismos y el importe de ayuda percibido por cada uno.

⁴ Ver [IPN 40/10](#) Informe sobre Proyectos de Reales Decretos sobre compensación al transporte de mercancías con origen o destino en las Islas Canarias.

⁵ Ver arts. 129 y 130 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las AA.PP

⁶ Ver art. 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público y art. 16 de la Ley 20/2013 de 9 de diciembre, de Garantía de la unidad de mercado.

⁷ Ver art. 8.2 de la Ley 38/2003 de 17 de noviembre, general de subvenciones

⁸ 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 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 e [IPN/DP/0012/14](#) Informe sobre Proyectos de Órdenes Ministeriales con los costes tipo aplicable a los costes subvencionables al transporte de mercancías con origen o destino en las Islas Canarias, [IPN/CNMC/014/15](#), Informe sobre Proyectos de Órdenes Ministeriales con los costes tipo aplicable a los costes subvencionables al transporte de mercancías con origen o destino en las Islas Canarias,.

En definitiva, **se vuelve a reclamar la toma en consideración** de las consideraciones efectuadas en este informe, instándose al Ministerio proponente a su ejecución, dado que no se han ofrecido argumentos que las rebatan.

III.2. Observaciones particulares

III.2.1. Necesidad de evaluación

Partiendo de las indicaciones existentes a este respecto de la Comisión Europea⁹ así como las orientaciones realizadas por la CNMC en su Documento metodológico para la evaluación de ayudas públicas, existen una serie de elementos **que aconsejan que el esquema actual de ayudas sea objeto de evaluación**, minimizando el riesgo de distorsiones sobre la competencia y la eficiencia:

- se trata de un esquema que ya lleva varios años de vigencia, con lo que debe existir prueba documental suficiente para estimar cuáles han sido sus efectos (entre otros aspectos, sobre los precios pagados por los consumidores o sobre las cuotas de mercado de las propias empresas beneficiarias) y para plantearse la introducción de mejoras.
- se trata de un régimen que se renueva anualmente y que las empresas beneficiarias pueden tender a considerar como “automático”, pervirtiendo el libre juego competitivo de las mismas y pudiendo impedir que nuevos entrantes se introduzcan en el mercado en cuestión.
- se trata de un esquema de ayudas de funcionamiento, especialmente perturbadoras de la eficiencia económica, ya que no mejoran los procesos productivos, ni los servicios prestados, ni introducen factores ajenos de innovación.
- se trata de un esquema donde los costes subvencionables se reconocen a posteriori¹⁰ (a ejercicio vencido), existiendo el riesgo de que los operadores contemplen los importes reintegrados como subvenciones “a fondo perdido”, sin conexión con la actividad, sin adecuación a un mínimo efecto incentivador.

⁹ Recogidas, entre otros textos, en [El Reglamento \(UE\) nº 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 en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado](#) (Reglamento General de Exención por Categorías, RGEC). En el mismo se insta a la elaboración de un Plan de Evaluación para los esquemas cuyo presupuesto anual exceda los 150 millones de euros, aunque sólo para ciertas categorías del RGEC.

¹⁰ A este respecto, el estudio de INECO señala literalmente : «Los operadores de transporte no participan en la articulación de la subvención descontando los importes correspondientes, de manera previa a la prestación de los servicios subvencionados, sino que son los beneficiarios quienes reciben los importes correspondientes a la subvención, transcurrida la anualidad a la que corresponden las facturas, que deben presentar como justificación a su solicitud. Los procedimientos establecidos en estas normas para la comprobación, valoración y tramitación de las solicitudes que deben ser presentadas por los beneficiarios implican el reconocimiento a posteriori de estas subvenciones ».

En el proceso de evaluación, la primera fase correspondería a un **correcto planteamiento de la medida ex ante**, comprendiendo e interiorizando cuál es su motivación y su racionalidad. Es decir, la intervención pública debe responder a un fallo de mercado o a otro objetivo de interés general. De no tenerse claro ese diagnóstico, es difícil que la medida posteriormente esté bien diseñada.

Hay factores a tener en cuenta que son intrínsecos a la subvención (intensidad de la ayuda, tipo de instrumento utilizado¹¹, selectividad...) mientras otros están más relacionados con el mercado afectado (concentración y asimetría de las cuotas de mercado, barreras de entrada, frecuencia de conductas sancionadoras por comportamientos anticompetitivos...).

Otro aspecto a considerar es que la MAIN de ambos PPOOMM declara que la revisión de los costes de tipo no puede implicar mayor gasto presupuestario y que la única consecuencia es evitar la sobrecompensación. Pero este enfoque es confuso, pues la finalidad de la medida es compensar por el sobrecoste que supone el transporte de mercancías con origen o destino en Canarias, de forma que las empresas compitan en la medida de lo posible de acuerdo a sus méritos y a su eficiencia. Y dicho sobrecoste puede evolucionar en función de factores exógenos (como el precio de los combustibles fósiles), de forma que se deberían comprometer en principio más o menos recursos presupuestarios para paliar estas circunstancias y minimizar las distorsiones sobre la competencia. Es preciso por tanto reforzar la lógica interna de la medida adoptada.

De la misma manera, es clave igualmente **acometer un proceso de evaluación ex post** del impacto de las ayudas que incluya su adecuación al objetivo planteado o la posible generación de efectos indirectos indeseados. La CNMC no comparte a priori la observación recogida en la MAIN de que no es esperable un impacto en la competencia ni en la estructura de precios, dado que no se aportan fundamentos justificativos para dicha afirmación¹².

Un esquema de ayudas que no esté bien diseñado (por ejemplo, que suponga una sobrecompensación a los operadores) generará distorsiones en la competencia tanto en el sector de los beneficiarios directos como en sectores relacionados de manera indirecta. En contraste con la evaluación ex ante, la evaluación ex post pretende medir el verdadero efecto de la medida, para lo que es esencial construir un escenario “contrafactual” de lo que habría ocurrido en ausencia de ayuda, siempre desde una perspectiva fundamentalmente microeconómica.

¹¹ Podría ser interesante plantearse el apoyo no en base a subvenciones tradicionales sino en forma de préstamos o garantías, que fomentaran la introducción de mejoras en los procesos productivos.

¹² No se cumplirían por tanto las condiciones para realizar una Memoria abreviada que establece el artículo 3 del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo.

Otro aspecto muy relevante igualmente es la metodología empleada. Señala la introducción del estudio de INECO que para proceder a la actualización de los costes tipo, se contacta con los operadores más representativos para recabar de ellos la información de los costes de transporte. Esta información debería ser objetiva, transparente y verificable, para evitar comportamientos estratégicos por parte de los propios operadores. Sin embargo, con esta metodología existe el riesgo de que las empresas declaren costes superiores a los reales. Al mismo tiempo, los operadores tienen más posibilidades de coordinarse debido a la gran concentración del mercado y el escaso número de empresas de las cuales INECO recaba los costes, y que son, año tras año, las mismas.

En definitiva, las actuaciones mencionadas de evaluación, tanto ex ante como ex post, deben ser incluidas en el estudio sobre el que se base anualmente el coste. En concreto, algunos aspectos de especial interés serían:

- El grado de éxito de las ayudas a la hora de minimizar el fallo de mercado detectado, la desventaja geográfica de las Islas Canarias. Todo ello debe evaluarse respecto de un hipotético escenario “contrafactual” que existiría sin la presencia de subvención (considerando también otras alternativas, como una menor intensidad de ayuda¹³). Asimismo, debe tenerse en cuenta la efectividad de la medida, investigando en qué medida existen potenciales beneficiarios que no se encuentran entre los solicitantes porque son capaces de operar por debajo del coste tipo subvencionable.

En el supuesto de detectarse alguna conclusión relevante, deberían valorarse modificaciones en el diseño de la medida. Por ejemplo, ya en el informe IPN 40/10 de esta autoridad, se propuso contemplar un posible cambio en el diseño para contemplar la situación de aquellas empresas que no estuvieran presentes en el mercado, incrementando así el efecto incentivador de la ayuda, estimulando la entrada de competidores y diversificando la presencia de las mismas.

- El impacto en la competencia (utilizando indicadores de concentración, cuotas de mercado, márgenes de comercialización...) tanto en el sector beneficiario directo de las ayudas como en otros sectores relacionados de manera indirecta, incluyendo a los consumidores. Dichos efectos obviamente se verán potenciados por el carácter repetitivo de la medida, convertida ya en medida “estructural” más que “coyuntural”.

En ese sentido, podría adicionalmente comprobarse en qué medida los consumidores y clientes directos de los operadores se están beneficiando de una reducción de costes propiciada por la ayuda. En caso de apreciarse

¹³ Actualmente, la intensidad de ayuda se fija en el 70% del reintegro del coste subvencionable tipo. La Autoridad de Competencia ya ha pedido en anteriores informes (por todos, el IPN 40/10) que se justifique y se valore dicho umbral bajo los criterios de necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión competitiva, si bien dicho ejercicio no ha sido abordado por el organismo proponente.

estabilidad o aumento de precios tras haber recibido la subvención, ello podría estar indicando escenarios donde la competencia estuviera falseada.

Por otro lado, sería pertinente analizar el impacto de las ayudas sobre la competencia entre los propios beneficiarios. Del estudio y la MAIN se aprecian segmentos de concentración y que hay pocos cambios en cuanto a la ordenación de las empresas por tamaño o a la aparición de nuevos operadores. Para mejorar el efecto incentivador de la medida sería conveniente comprobar una posible relación de causalidad entre la recepción de las subvenciones por mayores costes tipo y el grado de concentración en cada segmento del mercado.

En conclusión, debe acreditarse si pueden existir otras formas de lograr mantener y fomentar el transporte de mercancías a o desde Canarias que presenten menores costes en términos de eficiencia y libre competencia que a través del diseño contenido en estas PPOOMM, una vez realizada la ponderación de los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión competitiva.

III.2.2. Definición y estimación de los costes

La estimación de los costes debe utilizar como referencia los de una *empresa gestionada de manera eficiente* en lugar de basarse en el coste medio ponderado de los operadores. Aunque los que declaran los costes (los operadores de transporte) no coincidan con los beneficiarios directos (las empresas que remiten mercancías), se desprenden impactos muy negativos sobre la eficiencia y la competencia al establecer los costes tipo en función de un coste medio ponderado.

Si se optara por una referencia de una empresa gestionada de manera eficiente, se tendería a reducir el importe recibido por el beneficiario final, que tendría por tanto más incentivos a contratar con los operadores de transporte más eficientes. De esta manera, se generarían efectos procompetitivos en el sector beneficiario directo de las ayudas pero también en el sector del transporte, potenciando el “efecto incentivador” de la medida.

Además, como se ha comentado anteriormente, un buen diseño de la medida requiere una correcta estimación de los costes adicionales que realmente supone el transporte con origen o destino en las Islas Canarias, evitando infra o sobrecompensación.

A este respecto, cabe considerar la *estructura de los costes subvencionables*. Éstos deben incluir las características verdaderamente relacionadas con el hecho insular que son susceptibles de ser compensadas. [Las Directrices de la Comisión Europea \(COM/2013/209\) sobre las ayudas estatales de finalidad regional](#) (en su párrafo 45) instan a los Estados Miembros a identificar los costes adicionales específicos relacionados con esas desventajas permanentes asociadas al carácter de región ultraperiférica. Algunos de los costes considerados (como los costes de

manipulación de la mercancía) pueden no estar relacionados con esta problemática, por lo que su inclusión en los costes subvencionables puede implicar que los beneficiarios directos de la ayuda no estén incentivados a buscar el mínimo coste para este servicio, menoscabando la competencia y la eficiencia. Este problema puede también estar detrás de la dispar evolución de los costes tipo para alguno de los trayectos. Si los costes subvencionables reflejaran verdaderamente el gasto extra que supone el transporte a Canarias, su evolución debería ser similar en los distintos trayectos (no tanto en la cuantía, pero sí en la dirección) cuando el modo de transporte y las mercancías transportadas son similares.

Finalmente, *los ajustes en los costes tipo han de adaptarse a la evolución del mercado*. De acuerdo con la propuesta del informe de INECO, cuando las desviaciones del coste respecto del ejercicio anterior no superan el 5% no se procede a revisar el coste tipo¹⁴. Aunque el motivo de esta decisión parece ser una supuesta simplificación, se corre el riesgo de no reflejar los verdaderos costes y de distorsionar la competencia, ya sea por sobrecompensación en segmentos donde los costes son decrecientes o por infracompensación en segmentos donde los costes están aumentando, por lo que no se considera deseable.

Ello no es óbice para proceder a una *revisión en profundidad de aquellos costes tipo donde pueda existir una desactualización*. Si no se actualizan, se corre el riesgo de no reflejar los verdaderos costes y de distorsionar la competencia. Existen numerosos trayectos y modos de transporte donde los costes tipo se han aplicado a menos del 80% de las solicitudes presentadas, lo que da indicios de sobrevaloración respecto a los precios de mercado. La recomendación de INECO es no revisar al alza esos costes aunque el estudio apunte a que sí ha existido un aumento de los mismos. Pero podría adoptarse un enfoque más ambicioso y proceder directamente a una reducción del coste subvencionable (más allá de los resultados del estudio) en aquellos trayectos y modos de transporte donde las solicitudes representan un porcentaje de envíos muy bajo¹⁵.

III.2.3. Utilización de medios propios para la elaboración del estudio de costes

El estudio sobre costes tipo ha sido elaborado nuevamente, como en años anteriores, por [INECO](#)¹⁶. En línea con anteriores informes, la CNMC recomienda una vez más introducir procedimientos competitivos para la elaboración del estudio sobre costes tipo. En efecto, la propia CNMC ya se ha manifestado contraria a la

¹⁴ Además, en este informe de INECO no se añade la precisión que sí se hacía en años anteriores de que si en años sucesivos se produjeran desviaciones en el mismo sentido y la variación acumulada superase el 5% se propondría la actualización.

¹⁵ De la misma manera, podría incrementarse ligeramente dicho coste subvencionable (más allá de los resultados del estudio) en los trayectos y modos de transporte donde las solicitudes afectan al 100% de los envíos.

¹⁶ Empresa pública de consultoría de ingeniería civil en el sector del transporte. Actúa como medio propio del Ministerio de Fomento.

práctica establecida de realizar de modo continuado una encomienda de gestión a un medio propio¹⁷ para la prestación de un servicio que podría realizarse por otras empresas si se produjera una licitación.

Al no producirse la licitación pública de dicho estudio mediante un procedimiento abierto de contratación, y restringir de ese modo el acceso en términos competitivos a un determinado mercado de aprovisionamiento público¹⁸, se está renunciando a potenciales ganancias de eficiencia, calidad e innovación en un mercado suficientemente desarrollado y competitivo, donde existe variedad de oferta con empresas capaces de realizar un estudio de similares características. El cierre de este mercado de aprovisionamiento público genera efectos negativos sobre la eficiencia en el uso de recursos públicos y sobre la competencia en este mercado en particular.

Además, la eventual contratación del estudio a otro proveedor permitiría comprobar si existen diferencias en cuanto al análisis del mercado por consultores públicos y privados. Ello tendría relevancia para poder introducir potenciales mejoras en el diseño del esquema y en la eventual estimación de los costes subvencionables.

Esta CNMC se reitera en su posición y recomienda recurrir a la licitación pública mediante un procedimiento abierto para la contratación del estudio de costes.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La CNMC ya se ha pronunciado en anteriores informes sobre las disposiciones legales que rigen las ayudas al transporte de mercancías con origen o destino en las Islas Canarias. La valoración general efectuada en dichos dictámenes ha tenido un doble enfoque: por un lado, un juicio sobre la adecuación de la medida a efectos de la normativa de ayudas de Estado recogida en el TFUE. Por otro, sobre la racionalidad económica de la medida y de su diseño concreto de cara a conseguir los fines que pretende.

En general, en informes anteriores de esta autoridad¹⁹ se avalaba la lógica teórica de paliar la desventaja que supone el coste adicional de transportar mercancías con origen o destino en una región ultraperiférica sobre esta base: si la medida está bien diseñada y la compensación se adecúa a esos costes adicionales, es posible

¹⁷ Esta cuestión ya ha sido señalada por la Autoridad de Competencia en sus informes sobre estos Proyectos de Orden en años anteriores. Además, la CNC ya se pronunció sobre la cuestión de modo genérico en su ["Informe sobre los medios propios y las encomiendas de gestión"](#) (2013).

¹⁸ Cuestión ya subrayada en el [IPN 104/13](#), página 5, según el cual, y haciendo eco del referido informe sobre medios propios y encomiendas de gestión, el uso indiscriminado de encomiendas de gestión ocasiona una ausencia de tensión competitiva, falta de transparencia en la información y la limitación al mercado de aprovisionamiento público a terceros operadores.

¹⁹ Ver [IPN 40/10](#) Informe sobre Proyectos de Reales Decretos sobre compensación al transporte de mercancías con origen o destino en las Islas Canarias.

que las empresas compitan en la medida de lo posible de acuerdo a sus méritos y a su propia eficiencia (independientemente de su localización geográfica).

Pero para que la medida satisfaga las anteriores aseveraciones, se reitera que es clave que su diseño respete los principios de regulación económica eficiente (entre otros, los principios de necesidad y proporcionalidad, eficiencia en el gasto, no discriminación) y mínima restricción competitiva. **Estos principios han sido objeto de reconocimiento legal y vinculan a todas las Administraciones Públicas**, tanto en lo relativo al ejercicio de la potestad normativa como en lo referente a la concesión de ayudas públicas.

Y es precisamente desde esa óptica desde la que el **régimen de ayudas sigue adoleciendo de una serie de limitaciones. Muchas de estas carencias ya fueron planteadas en anteriores informes de esta autoridad**, si bien no han sido atendidas por el Ministerio proponente. Por ello, **se vuelve a reclamar la toma en consideración** de las mismas, dado que no se han ofrecido por el Ministerio proponente argumentos que las rebatan.

Las principales recomendaciones serían:

- **Necesidad de evaluación.** Debe producirse **ex ante**, a través de un correcto planteamiento de la medida, comprendiendo e interiorizando cuál es su motivación y su racionalidad. Hay factores a tener en cuenta que son intrínsecos a la subvención (intensidad de la ayuda, tipo de instrumento utilizado, selectividad...) mientras otros están más relacionados con el mercado afectado (concentración y asimetría de las cuotas de mercado, barreras de entrada, frecuencia de conductas sancionadoras por comportamientos anticompetitivos...). Pero también debe producirse una evaluación **ex post**, para medir el verdadero efecto de la medida, para lo que es esencial construir un escenario “contrafactual” de lo que habría ocurrido en ausencia de ayuda, siempre desde una perspectiva fundamentalmente microeconómica. Un aspecto esencial para realizar esta evaluación es la existencia de una metodología adecuada para proceder a la actualización de los costes tipo. Esta información debería ser objetiva, transparente y verificable, para evitar comportamientos estratégicos por parte de los propios operadores.
- **Definición y estimación de los costes.** Debe utilizarse como referencia los de una *empresa gestionada de manera eficiente* en lugar de basarse en el coste medio ponderado de los operadores. De esta manera, se generarían efectos procompetitivos en el sector beneficiario directo de las ayudas pero también en el sector del transporte, potenciando el “efecto incentivador” de la medida. Además, los ajustes en los costes tipo han de adaptarse a la evolución real del mercado, de lo contrario se corre el riesgo de no reflejar los verdaderos costes y de distorsionar la competencia, ya sea por sobrecompensación en segmentos donde los costes son decrecientes o por infracompensación en segmentos donde los costes están aumentando.

- **Utilización de medios propios para la elaboración del estudio de costes.**
Se recomienda una vez más introducir procedimientos competitivos para la elaboración del estudio sobre costes tipo. Se está renunciando a potenciales ganancias de eficiencia, calidad e innovación en un mercado suficientemente desarrollado y competitivo para prestar el servicio.

