



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
MERCADOS Y LA COMPETENCIA

INFORME SOBRE LOS PROYECTOS DE ÓRDENES MINISTERIALES POR LAS QUE SE DETERMINAN PARA EL AÑO 2023 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)

5/12/2024

www.cnmc.es

INFORME SOBRE LOS PROYECTOS DE ÓRDENES MINISTERIALES POR LAS QUE SE DETERMINAN PARA EL AÑO 2023 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/034/24 e IPN/CNMC/035/24

PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Consejeros

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 Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 5 de diciembre de 2024

Vista la solicitud informe del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, en relación con el Proyecto de Orden Ministerial por la que se determina para el año 2023 los costes tipo aplicables a los costes subvencionables regulados en el Real Decreto 552/2020, de 2 de junio, sobre compensación al transporte marítimo y aéreo de mercancías incluidas en el Anexo I del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, con origen o destino en las Islas Canarias; y con el Proyecto de Orden Ministerial por la que se determinan para el año 2023 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 mercancías no incluidas en el Anexo I del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, con origen o destino en las Islas Canarias, que tuvieron

entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 29 de octubre de 2024, 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 (mercancías industriales) como para las mercancías incluidas en el Anexo I del TFUE (mercancías agrícolas). En ellas, se concretaba no solo el objetivo de la ayuda, sino también los beneficiarios, la forma, el importe o la intensidad de aquella.

Más recientemente, el Reglamento General de Exención por Categorías (RGEC) de la Unión Europea cataloga este tipo de 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. Esta exención es aplicable a las mercancías industriales, excluyendo al transporte de las mercancías agrícolas

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).

por el riesgo de compensación excesiva, como 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 agrícolas ([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).

Por lo que se refiere al Derecho interno, 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.”

En el artículo 7 de la misma, referido al transporte aéreo y marítimo de mercancías, se introdujeron 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

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.

al año natural, servirá para financiar un sistema de compensaciones que permita subvencionar el 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, y en la LPGE para los años [2021](#), [2022](#) y [2023](#)⁶, prorrogada esta última para el presente año 2024⁷.

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

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, LPGE 2022 y LPGE 2023.

⁷ También en la citada LPGE 2017 se prevé la adhesión del plátano al sistema de compensaciones

incluidas (agrícolas) y mercancías no incluidas (industriales) en el Anexo I del TFUE⁸. Destacan los siguientes aspectos regulados en las citadas disposiciones:

- Costes subvencionables. La definición de costes es muy semejante en ambas normas⁹. 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 combustible¹⁰.
- Los importes máximos compensables se establecen en relación con unos “costes tipo”, que debe calcular anualmente el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, para lo cual recabará la información necesaria de los operadores independientes que actúan en cada una de las rutas subvencionadas. Los costes tipo se calculan en función de las distintas unidades de transporte habituales (kilos, metros lineales, contenedores y toneladas) y para cada una de las rutas posibles. Estos costes tipo actúan como tope máximo a la compensación, de forma que la subvención consiste en el menor importe entre: (i) los costes de transporte efectivamente acreditados por cada solicitante de ayudas; o bien (ii) el valor resultante de aplicar los costes tipo anuales a las operaciones de transporte realizadas por cada solicitante¹¹.
- 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 ayudas¹².

⁸ Esta CNMC no recibió petición de informe al PRD plasmado en el RD 147/2019. Sí recibió petición de informe respecto PRD que dio lugar al RD 552/2020, pero fue aprobado antes de que la CNMC se hubiera pronunciado.

⁹ De acuerdo con la MAIN del PRD que dio lugar al RD 552/2020, la incorporación de nuevos costes compensables tiene como objetivo adecuar el sistema de costes al régimen vigente de mercancías industriales y para atender a la definición de “costes de transportes” que se contiene en el Reglamento General de Exención por Categorías y en el Código Aduanero de la Unión.

¹⁰ Sólo para el caso de los transportes marítimos interinsulares, se consideran gastos de transporte los costes del retorno o vuelta a la misma isla de origen de los elementos de transporte en vacío.

¹¹ Artículo 6, apartados 2,3 y 4 del Real Decreto 552/2020, para productos agrícolas. Igualmente, artículo 7, apartados 2, 3 y 4, del Real Decreto 147/2019, para productos industriales.

¹² 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

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. Dichos informes han estado centrados, esencialmente, en lo relativo a la determinación de los costes tipo ya referidos. En los mismos, se viene señalando de forma reiterada la introducción de mejoras en la metodología de cálculo de los costes tipo¹³.

2. CONTENIDO

La documentación remitida incluye los Proyectos de Órdenes Ministeriales que fijarán los costes tipo para el año 2023, así como las memorias abreviadas de análisis de impacto normativo (MAIN). Además, se aporta el Informe Técnico elaborado por Ingeniería y Economía del Transporte (INECO) para la determinación de los costes tipo en el transporte de mercancías interinsular en las Islas Canarias y entre éstas y la Península, fechado este año en agosto de 2024.

En los Reales Decretos mencionados más arriba (RD 552/2020 y 147/2019) se indica que *“la determinación de los costes tipo para cada trayecto se elaborará anualmente de forma transparente y mediante un procedimiento de audiencia pública con información de los operadores que actúan en dichas rutas. [...] La metodología de aprobación de los costes tipo se aprobará mediante una orden del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana previo informe del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital”*. Dicha Orden todavía no ha sido aprobada.

Las propuestas de OOMM remitidas 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. Además, establecen en su Anexo los costes tipo

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.

¹³ El Informe más reciente de la CNMC corresponde a los Proyectos de Órdenes Ministeriales de 2023, que establecen los costes tipo para el año 2022 ([Expedientes IPN/CNMC/025/23 e IPN/CNMC/026/23](#)). Pueden consultarse adicionalmente los informes relativos a años anteriores: [IPN/CNMC/041/22](#), [IPN/CNMC/042/22](#), [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](#). Respecto a la metodología general, cabe citar el [IPN/CNMC/036/20](#) sobre 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.

aplicables en cada trayecto, tanto interinsular como entre las islas y la península (tanto con Cádiz como con Madrid), por vía aérea y por vía marítima.

Por su parte, la **metodología empleada por 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 sus costes de transporte durante el año 2023; (iii) compara, por un lado, la información reportada por los operadores sobre sus costes durante el año 2023 y, por otro lado, los costes tipo que se establecieron en las anteriores Órdenes Ministeriales (que servían de referencia para los transportes efectuados en 2022)¹⁴ y, finalmente, (iv) se ha llevado a cabo una recopilación y análisis de información más amplia de contraste, para valorar las posibles diferencias de costes entre operadores y su impacto en el cálculo de los costes tipo. En función de la diferencia entre los costes reportados para 2023 y los costes tipo incluidos en las anteriores Órdenes Ministeriales, y de acuerdo a los criterios que se detallan a continuación, se opta por actualizar o no los costes tipo en las nuevas Órdenes Ministeriales. Se mantiene por tanto la metodología del año anterior.

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

- Para aquellos trayectos y unidades de carga en los que las desviaciones (entre los costes reportados en 2023 y los costes tipo vigentes en las anteriores Órdenes Ministeriales) 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 2022 los costes tipo se han aplicado a menos del 50% de las solicitudes presentadas¹⁵.

¹⁴ [Orden TMA/1264/2023](#), de 15 de noviembre, por la que se determinan para el año 2022 los costes tipo aplicables a los costes subvencionables regulados en el Real Decreto 147/2016 (mercancías no incluidas en el Anexo I TFUE); y [Orden TMA/1265/2023](#), de 15 de noviembre, por la que se determinan para el año 2022 los costes tipo aplicables a los costes subvencionables regulados en el Real Decreto 552/2020 (mercancías incluidas en el Anexo I TFUE).

¹⁵ Para la definición de la propuesta de ajuste en 2023, INECO ha determinado que el porcentaje de solicitudes sobre las que se aplicó el coste tipo en la anualidad anterior a considerar para

- En el caso de desviaciones a la baja, cuando los costes tipo se han aplicado a más del 50% de las solicitudes presentadas¹⁶.
- Cuando no se hayan producido solicitudes para ese trayecto y unidad de transporte correspondientes a la anualidad 2022.

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 2022, del promedio de costes reportados por cada operador, ponderado por la participación (cuota de mercado) de cada operador en cada ruta.

Asimismo, se han analizado las diferencias entre los precios medios reportados por los operadores que actúan en las diferentes rutas, tal y como ya se hizo los dos años anteriores¹⁷.

Aplicando los criterios anteriores, los aumentos de costes tipo que recomienda el informe INECO son los siguientes:

Para el **transporte aéreo**, no se modifica ninguno de los costes tipo.

Para el **transporte marítimo**, los cambios se recogen en las siguientes dos tablas:

aplicar correcciones al alza (o a la baja) del coste tipo para cada trayecto y unidad debe reducirse al 50% (frente al 65% del año anterior y al 80% de hace tres años). Dado que el coste tipo se aplica como importe máximo, esto es, cuando el coste acreditado por el solicitante de la compensación es superior al coste tipo, que en un mayor número de ocasiones se aplique el coste tipo implica que los costes acreditados por los solicitantes han sido superiores a dichos costes tipo en un mayor número de ocasiones, lo que podría indicar que los costes tipo han quedado por debajo de los costes reales. Si se reduce el mencionado umbral del 65% al 50%, ello provoca que los costes tipo se actualicen (en este caso al alza) con mayor frecuencia.

¹⁶ Mismas modificaciones que en la nota al pie anterior.

¹⁷ 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.

Tabla nº 1. Modificaciones recogidas en los PPOOMM de los costes tipo en las diferentes rutas de transporte marítimo.

Incremento del coste tipo	Coste por KG		Coste por METRO	
	Agrícola	Industrial	Agrícola	Industrial
Canarias - Península	0%	0%	0%	28%
Gran Canaria - La Palma	15%	15%	9%	0%
Gran Canaria - Lanzarote	67%	0%	67%	67%
Gran Canaria - Fuerteventura	0%	42%	0%	0%
Gran Canaria - Tenerife	0%	0%	0%	0%
Tenerife - La Gomera	0%	0%	34%	0%
La Palma - Fuerteventura	0%	0%	0%	0%
Resto de rutas interinsulares	0%	0%	0%	0%

Incremento del coste tipo	Contenedor T20		Contenedor T40		Contenedor T45	
	Agrícola	Industrial	Agrícola	Industrial	Agrícola	Industrial
Canarias - Península	9%	0%	13%	0%	0%	0%
Gran Canaria - La Palma	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Gran Canaria - Lanzarote	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Gran Canaria - Fuerteventura	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Gran Canaria - Tenerife	0%	12%	0%	0%	0%	0%
Tenerife - La Gomera	0%	0%	0%	0%	0%	0%
La Palma - Fuerteventura	0%	29%	0%	0%	0%	0%
Resto de rutas interinsulares	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Fuente: elaboración propia a partir de la información recogida en el informe INECO. El color verde supondría una ausencia de modificación mientras que el resto de los colores señalan las diferentes variaciones al alza en las modificaciones, a más rojo el porcentaje será más alto.

En ningún caso se produce una reducción de costes tipo. En 13 combinaciones concretas, se producen aumentos, y en todo el resto de las combinaciones, los costes tipo para 2023 se mantienen como en 2022 (aparece un 0% en las tablas anteriores).

Adicionalmente, el informe INECO prevé una serie de aumentos en el coste tipo máximo subvencionable:

- En caso de fletes especiales: un aumento del 25% del coste tipo.
- En caso de uso de equipos frigoríficos: un aumento del 25% en las rutas a la península y del 10% en las rutas entre islas.
- En caso de retorno en vacío, en las rutas entre islas, un aumento del coste máximo subvencionable de un 85%.

Estos son los mismos porcentajes de sobrecostes previstos que en el informe INECO del año 2023.

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. Por lo que se refiere al impacto presupuestario, se estima 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.

3. VALORACIÓN

3.1. Observaciones generales

La CNMC ha venido señalando en informes previos que, sin poner en duda la conveniencia de instrumentar medidas para compensar la lejanía, insularidad y condición de región ultraperiférica del archipiélago canario, se **aconsejaba introducir 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 la conveniencia de su toma en consideración.

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 operadores¹⁸.

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 operadores¹⁹: 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.

¹⁸ 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**”*.

¹⁹ 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 precios²⁰.

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 obligaciones²¹.

A este respecto, debe recordarse que el mero hecho de generar un beneficio no es criterio suficiente para estimar que una empresa está “*bien gestionada*”. También debe tenerse en cuenta que los resultados financieros de las empresas o la estructura de costes pueden estar muy influidos por su poder de mercado, por su tamaño o por normas sectoriales²². Según la Comunicación de la

²⁰ 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*”.

²¹ [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](#).

²² 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

Comisión Europea, los Estados miembros pueden basar sus análisis, entre otras cosas, en coeficientes analíticos representativos de la productividad²³.

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.

Cabe señalar que, en este ejercicio, al igual que ocurrió en el año 2023, solo se proponen modificaciones al alza de los costes tipo. Las razones esgrimidas en el informe técnico de INECO son muy generales (no recuperación de los niveles de tráfico prepandemia y un incremento de costes, especialmente salariales; por el contrario, en el año 2023 los precios de los combustibles descendieron, en un contexto de alta volatilidad) y no profundizan en las posibles especificidades de cada ruta.

En todo caso, independientemente de la metodología utilizada, se debe aportar **una justificación de las causas que motivan las modificaciones de los costes tipo**, que en este año sólo se han producido en el transporte marítimo, especialmente en aquellas situaciones en que se hayan producido variaciones relevantes, así como un análisis de su razonabilidad.

Por ejemplo, algunos de las modificaciones de los costes tipo, fruto de la aplicación matemática de la metodología seguida, producen resultados contraintuitivos a priori:

- No se produce un descenso en los costes tipo de ninguna ruta, pese a que el informe INECO recoge que han descendido los precios de los combustibles.
- Se mantienen invariables todos los costes tipo relacionados con el transporte aéreo, mientras que, en el caso del transporte marítimo, son varias las rutas o modos de transporte cuyos costes tipo han aumentado.
- Algunos de los costes tipo que aumentan lo hacen en porcentajes muy elevados para producirse en un solo año: por ejemplo, se produce un aumento del 67% en algunos de los costes tipo de la ruta Gran Canaria –

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.

²³ Por ejemplo, el volumen de negocios en relación con el capital invertido, el coste total en relación con el volumen de negocios, el volumen de negocios por empleado, el valor añadido por empleado o los costes de personal en relación con el valor añadido.

Lanzarote, o un 42% de aumento en el coste por kilogramo de transportar mercancías industriales de Gran Canaria a Fuerteventura.

- Algunos incrementos significativos de ciertos costes tipo contrastan con otros costes que se mantienen invariables. Por ejemplo, aumenta en un 67% el coste tipo del transporte entre Gran Canaria y Lanzarote, cuando los productos se miden en kilos o metros lineales. Sin embargo, si el transporte se produce en contenedores, los costes no se modifican en absoluto. Esto puede generar distorsiones a la hora de elegir un tipo de transporte u otro y puede acarrear ineficiencias en la gestión del servicio por parte de los operadores de transporte. De igual manera, en el transporte de productos agrícolas mediante contenedores entre el archipiélago y la península, si la carga se transporta en contenedores T20 o T40, los costes tipo han aumentado (respectivamente, un 9 y un 13%) pero si la carga se transporta en contenedores T45, los costes subvencionables se mantienen inalterados. De nuevo, esto podría suponer una distorsión a la hora incluso de elegir el tipo de contenedor utilizado. Algo similar ocurre con los productos industriales que se transportan entre La Palma y Fuerteventura.

Todos los resultados anteriores son fruto de la aplicación de la metodología utilizada. Sin embargo, el hecho de que algunos datos ofrezcan los resultados reseñados debería conllevar una justificación debidamente acreditada que explicita la razonabilidad, dadas las circunstancias, de los costes previstos.

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 consumidores²⁴.

Adicionalmente, a continuación, se detallan otros aspectos concretos sobre el procedimiento y la metodología para la determinación de los costes tipo que son susceptibles de mejora.

²⁴ 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 ésta.

3.2. Observaciones particulares

3.2.1. Procedimiento para la elaboración de los costes tipo

Los Reales Decretos 147/2019 y 552/2020, en sus artículos 7.3 y 6.3, respectivamente, establecen que la metodología de determinación de los costes tipo se aprobará mediante una Orden del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, previo informe del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa.

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 recogemos aquí sus principales recomendaciones²⁵:

- Elaborar un método alternativo y más ajustado de costes, incluyendo nuevos elementos en los estudios vinculados a éstos. 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

²⁵ [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.

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 fueran incorporadas (ya desde el año 2022) en los informes técnicos de INECO, como:

- 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 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 2023. 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, si bien no se especifican implicaciones concretas para el cálculo de los propios costes tipo.
- La incorporación de elementos con los que analizar posibles tendencias en la variación de los costes de operación (apartado 6.2), como la evolución de los tráficos, los precios del combustible, el Salario Mínimo Interprofesional (SMI) y el IPC general.

No obstante, se siguen apreciando posibilidades de mejora tanto en la información utilizada como en el análisis realizado. Por ejemplo, se recomienda incluir información sobre los ingresos por tasas a las mercancías en una muestra amplia de puertos. 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 permitiría contribuir de forma más eficiente a los objetivos de las ayudas.

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

En el informe INECO, así como en los Proyectos de Orden Ministerial de 2024, se plantea no modificar ninguno de los costes tipo del transporte aéreo respecto de los vigentes en las Ordenes del año 2023. Se trata de un resultado llamativo, que contrasta con algunos aumentos muy significativos en los costes tipo del transporte marítimo.

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

Sobre el tratamiento de los datos aportados por los operadores, cabe destacar lo siguiente:

- Los costes declarados por el único operador aéreo interinsular cuya información se ha solicitado son idénticos entre cada par de destinos independientemente de la distancia entre ellos. Esto 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, cabe destacar las siguientes cuestiones:

- Es llamativo que solamente en dos rutas (incluyendo a solo una de las catorce rutas aéreas interinsulares) se hayan registrado solicitudes para productos agrícolas y que, en el caso de productos industriales, haya ocurrido en 5 rutas (incluyendo a 4 de las catorce rutas marítimas interinsulares)²⁸. 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 tipo infravalorados. Esta metodología puede conducir a resultados, como los recogidos en el informe INECO de este año, en los que existan trayectos en los que el 91% o el 100% de los

²⁶ Tabla 18 del informe de INECO.

²⁷ Tabla 19 del Informe de INECO.

²⁸ Tablas 31 y 33 del Informe de INECO.

transportes realizados tengan un coste real superior al coste tipo previsto²⁹. Igualmente, cabe destacar que el criterio utilizado por INECO de que aumentos anuales de costes inferiores al 5% no provocan una actualización del coste tipo, puede derivar en una infracompensación estructural de los costes reales de los operadores, que podría arrastrarse a lo largo de los años. Ambos escenarios irían en contra del objetivo declarado de las ayudas de compensar el 100% de los costes de transporte.

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 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

Desde la CNMC se reiteran las recomendaciones realizadas en años anteriores 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, incluyendo nuevos elementos (por ejemplo, una mayor precisión de los costes por tipología de mercancía).

²⁹ Trayecto aéreo Gran Canaria-La Palma (100%): Tabla 32 del Informe de INECO (productos agrícolas). Trayecto aéreo Tenerife-El Hierro (91%): Tabla 34 del Informe de INECO (productos industriales).

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 \(UE\) 2017/1861, relativa a la ayuda estatal SA.33983 \(2013/c\) ejecutada por Italia – Compensación a los aeropuertos de Cerdeña por obligaciones de servicio público \(SIEG\) \(DOUE 2017, L268, p.1\)](#), 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.

Una vez aplicada la metodología, se recomienda realizar una justificación crítica y cualitativa de los resultados, en especial de aquellas variaciones de costes tipo de mayor dimensión. Si bien se valora la aportación de datos de contraste, aparentemente no se expresan consecuencias concretas respecto a los resultados de aplicación de la metodología.

Por último, en transporte aéreo, sin perjuicio de que no se hayan producido modificaciones en los costes tipo, podría haber un problema de no resolución de costes sobrevalorados (deducidos por la existencia de pocas solicitudes afectadas por costes tipo) e infravalorados (al existir trayectos en los que la amplia mayoría de transportes realizados tienen un coste superior al coste tipo previsto).

Además, se sugieren nuevos elementos a incluir en el estudio de costes, como prestar atención a la distancia, el tiempo de vuelo, el tipo de flota y la ocupación media de la ruta, así como la utilización de información sectorial específica sobre precios y costes salariales.