

**INFORME SOBRE LOS PROYECTOS DE  
ÓRDENES MINISTERIALES POR LAS QUE SE  
DETERMINAN PARA EL AÑO 2024 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)**

**IPN/CNMC/046/25 e IPN/CNMC/047/25**

2 de diciembre de 2025

**[www.cnmc.es](http://www.cnmc.es)**

**INFORME SOBRE LOS PROYECTOS DE ÓRDENES MINISTERIALES POR LAS QUE SE DETERMINAN PARA EL AÑO 2024 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 1 DEL TFUE) Y 147/2019 (MERCANCÍAS NO INCLUIDAS EN EL ANEXO 1 DEL TFUE)**

**Expediente nº. IPN/CNMC/046/25 y nº. IPN/CNMC/047/25**

**PLENO**

**Presidenta**

D<sup>a</sup>. Cani Fernández Vicién

**Vicepresidente**

D. Ángel García Castillejo

**Consejeros**

D<sup>a</sup>. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D<sup>a</sup>. María Jesús Martín Martínez

D. Rafael Iturriaga Nieva

D. Pere Soler Campins

D. Enrique Monasterio Beñaran

D<sup>a</sup> María Vidales Picazo

**Secretario del Consejo**

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 2 de diciembre de 2025

Vista la solicitud de informe del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, en relación con los dos proyectos de órdenes ministeriales de referencia, que se recibió en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 13 de noviembre de 2025, 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, 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 destinado a paliar los costes adicionales que soporta el tráfico de productos debido a la distancia que separa el archipiélago de la Península y del 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, habida cuenta de las particularidades estructurales, económicas y sociales de estas regiones<sup>1</sup>.

Tradicionalmente, los aspectos específicos de cada régimen de compensación se han venido concretando en las Decisiones de la Comisión Europea por las que se autoriza su concesión, tanto para las mercancías no incluidas en el Anexo I TFUE (industriales) como para las mercancías incluidas en el Anexo I TFUE (agrícolas). Estas Decisiones determinaban tanto el objetivo de la ayuda, como también los beneficiarios, la forma, el importe o la intensidad de la misma.

En la actualidad, el Reglamento General de Exención por Categorías de la Unión Europea (RGEN)<sup>2</sup> cataloga estas compensaciones como ayudas regionales de funcionamiento, definiendo aspectos como los costes específicos de transporte admisibles, los requisitos para ser beneficiario o las reglas de acumulación de las ayudas. Esta exención es únicamente aplicable al transporte de mercancías industriales, quedando excluido el transporte de mercancías agrícolas, debido al riesgo de compensación excesiva derivado de la ayuda adicional concedida en el marco de los programas POSEI en el sector agrícola<sup>3</sup>.

España notificó inicialmente a la Comisión Europea el régimen de ayudas al transporte de mercancías con las Islas Canarias en 2009. Posteriormente, se

---

<sup>1</sup> Artículo 107.3 TFUE.

<sup>2</sup> [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.](#)

<sup>3</sup> Programa de Opciones Específicas de Alejamiento e Insularidad, por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola a favor de las regiones ultraperiféricas. Véase el considerando 37 del RGEN.

han realizado notificaciones de ayudas al transporte de mercancías agrícolas<sup>4</sup>, mientras que las ayudas al transporte de los productos industriales han sido objeto de comunicación, al tramitarse como ayudas exentas<sup>5</sup>.

Desde la perspectiva del Derecho nacional, el artículo 138.1 de la Constitución Española establece que el Estado garantizará *“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.”*

Asimismo, 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.

Además, la [Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias](#), cuyo objetivo es potenciar la cohesión social, económica y territorial de las Islas y la competitividad de sus sectores estratégicos, recoge los principios derivados de su reconocimiento como región ultraperiférica por el TFUE. En lo que al transporte de mercancías se refiere, dicha ley impulsa el establecimiento de un sistema de compensaciones al coste efectivo del transporte marítimo y aéreo interinsular, entre las Islas Canarias y la península, y entre las islas y el resto de la Unión Europea.

El artículo 7 de la misma, relativo al transporte aéreo y marítimo de mercancías, incorporó en 2018 cambios significativos en el sistema de compensación<sup>6</sup>. Entre ellos, destaca la previsión de una consignación anual en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, correspondiente al año natural, destinada a financiar un sistema de compensaciones que permita subvencionar el 100% del coste efectivo del transporte marítimo y aéreo de mercancías, tanto interinsular como entre las Islas Canarias y la Península, y entre las Islas Canarias y otros países de la Unión Europea.

Por otro lado, las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado han ido estableciendo las consignaciones presupuestarias requeridas, pero también

---

<sup>4</sup> [SA.38654](#) en 2014, [SA.51031](#) en 2018 y [SA.62766](#) en 2021.

<sup>5</sup> [SA.40195](#) en 2014 y [SA.54214](#) en 2019.

<sup>6</sup> [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.

modificando la regulación de la compensación, especialmente en cuanto a los límites y a la retroactividad de las previsiones, límites que se contienen ahora también en la normativa del Régimen Económico y Fiscal de Canarias<sup>7</sup>.

Hasta la aprobación de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado (LPGE 2017)<sup>8</sup>, existía la prohibición de no superar la cuantía consignada en el presupuesto anual. En caso de que el total de los gastos subvencionables excediera dicho límite, se procedía a prorratear la cantidad entre los beneficiarios. Este límite fue eliminado por la LPGE 2017, siempre que los créditos afectados sean declarados ampliables, como ha ocurrido en las LPGE 2017 y 2018 (prorrogada en 2019 y en 2020), así como en las LPGE correspondientes a los ejercicios 2021, 2022 y 2023 (prorrogada en 2024 y 2025).

Finalmente, el [RD 552/2020, de 2 de junio](#) y el [RD 147/2019, de 15 de marzo](#), regulan los aspectos específicos de las subvenciones al transporte para el caso de las mercancías incluidas (agrícolas) y para el caso de las mercancías no incluidas (industriales) en el Anexo I del TFUE<sup>9</sup>, respectivamente. En ellos se destacan los siguientes aspectos:

- Costes subvencionables. La definición de costes es muy semejante en ambas normas<sup>10</sup>. Se incluyen los gastos de transporte, que incluyen fletes 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 combustible<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> Disposición Adicional Primera de la citada Ley 8/2018.

<sup>8</sup> También en la LPGE 2017 se prevé la adhesión del plátano al sistema de compensaciones.

<sup>9</sup> La 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.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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.

- 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 solicitante<sup>12</sup>.
- 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 ayudas<sup>13</sup>.

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 las deficiencias detectadas en la metodología de cálculo de los costes tipo**.

**Los informes INECO de años anteriores han incorporado algunos cambios metodológicos en línea -aunque sea parcialmente- con recomendaciones de esta Comisión en anteriores informes:**

- La aplicación del principio de “empresa eficiente” se ha materializado en la **exclusión de costes reportados por operadores que resulten**

---

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> Para el caso de las mercancías industriales se impide la acumulación de las ayudas previstas con otras ayudas que cubran los mismos costes del transporte. Por lo que se refiere a las mercancías agrícolas, se impide la acumulación de estas ayudas con otras ayudas al transporte, pero sí podrá acumularse con los mismos costes compensables siempre y cuando no se exceda la intensidad máxima de la ayuda, establecida en hasta el 100% de los costes compensables.

**atípicamente altos**, en concreto, que sean superiores en más de un 50% a los costes promedios, para cada trayecto.

- Igualmente, los informes de INECO incluyen un **apartado de análisis de información de contraste**, que sirve en parte para contextualizar y analizar los ajustes de costes propuestos en aplicación de la metodología.
- **Se flexibilizó uno de los criterios que deben cumplirse para ajustar los costes tipo**, de forma que éstos pueden variar con más frecuencia. En concreto, sólo se ajusta un coste al alza si más de un determinado porcentaje de solicitudes acreditan costes superiores a los costes tipo. Este porcentaje se redujo primero del 80 al 65%, y posteriormente al 50%, porcentaje que se mantiene este año.

El informe más reciente de la CNMC corresponde a los Proyectos de Órdenes Ministeriales (en adelante, PPOOMM) del año 2024, que establecen los costes tipo para el año 2023<sup>14</sup>. En él, la Comisión recomendaba introducir modificaciones en el diseño de la metodología utilizada, estableciendo los costes tipo en función de una referencia a una empresa gestionada de manera eficiente, en lugar de basarse en el coste medio ponderado de los operadores.

También se recomendaba ampliar la justificación de las causas que motivan las variaciones propuestas en los costes tipo y reforzar las medidas de evaluación ex post de la eficacia de las ayudas. En relación con el transporte aéreo, se señalaba la posible existencia de un problema de sobrevaloración e infravaloración de los costes tipo. Finalmente, se proponían nuevos elementos a incluir en el estudio de costes, como la distancia o el tiempo de vuelo, así como la utilización de información sectorial específica sobre precios y costes salariales<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Expedientes [IPN/CNMC/034/24](#) e [IPN/CNMC/035/24](#).

<sup>15</sup> Pueden consultarse adicionalmente los informes relativos a años anteriores: [IPN/CNMC/025/23](#), [IPN/CNMC/026/23](#), [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/040/10](#). 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.



## 2. CONTENIDO

La documentación remitida incluye el POM por la que se determinan para el año 2024 los costes tipo aplicables a los costes subvencionables regulados en el RD 147/2019, de 15 de marzo, sobre compensación al transporte marítimo y aéreo de mercancías no incluidas en el Anexo I del TFUE, con origen o destino en las Islas Canarias y el POM por la que se determinan para el año 2024 los costes tipo aplicables a los costes subvencionables regulados en el RD 552/2020, de 2 de junio, sobre compensación al transporte marítimo y aéreo de mercancías incluidas en el Anexo I del TFUE, con origen o destino en las Islas Canarias.

También se han remitido a esta Comisión las respectivas memorias abreviadas de análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN) y 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, común para ambos tipos de mercancías y fechado este año en septiembre de 2025.

Las PPOOMM cuentan con una estructura análoga, lo que permite analizarlas de forma conjunta en el presente informe. Ambas se organizan en una parte expositiva; un artículo único, que refleja el objetivo de determinación de los costes; dos disposiciones finales, relativas título competencial y a la entrada en vigor y un anexo que establece los costes tipo aplicables en cada trayecto, tanto interinsular como entre las islas y la península (con Cádiz y con Madrid), por vía aérea y por vía marítima.

Por su parte, la metodología empleada por INECO para la determinación de los costes, común para ambos tipos de mercancías, se desarrolla 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 2024; (iii) se ha llevado a cabo un análisis comparado entre la información recabada de los operadores sobre sus costes durante el año 2024 y los costes tipo establecidos para los transportes efectuados en 2023<sup>16</sup>, mediante la definición de una operación de carga estándar y,

---

<sup>16</sup> [Orden TRM/1413/2024, de 10 de diciembre, por la que se determinan para el año 2023 los costes tipo aplicables a los costes subvencionables regulados en el Real Decreto 147/2019 \(mercancías no incluidas en el Anexo I TFUE\) y Orden TRM/1414/2024, de 10 de diciembre, por la que se determinan para el año 2023 los costes tipo aplicables a los costes](#)



finalmente, (iv) se ha recopilado y analizado la información 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 2024 y los costes tipo incluidos en las anteriores Órdenes Ministeriales, y de acuerdo con los criterios que se detallan a continuación, se opta por actualizar o no los costes tipo en las nuevas Órdenes Ministeriales.

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 2024 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 2023 los costes tipo se han aplicado a menos del 50% de las solicitudes presentadas<sup>17</sup>.
- En el caso de las desviaciones a la baja, cuando los costes tipo se hayan aplicado a más del 50% de las solicitudes presentadas.
- Cuando no se hayan producido solicitudes para ese trayecto y unidad de transporte correspondiente a la anualidad de 2023.

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 2023, del promedio de costes recabados de cada operador, ponderado por la participación de cada operador en el trayecto.

---

[subvencionables regulados en el Real Decreto 552/2020](#) (mercancías incluidas en el Anexo I TFUE).

<sup>17</sup> Para la definición de la propuesta de ajuste en esta anualidad, tal y como ya ocurrió el año pasado, se ha determinado que el porcentaje de solicitudes sobre las que se aplicó el coste tipo en la anualidad anterior a considerar para aplicar correcciones al alza o a la baja del coste tipo para cada trayecto y unidad debe fijarse en un 50% (frente al 65% de hace dos años o al 80% de hace cuatro). Según INECO aplicación de este porcentaje permite la actualización de los costes tipo para los transportes efectuados en 2024 reflejando de manera más ajustada el incremento en los costes de operación.

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 tres años anteriores<sup>18</sup>.

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

Para el **transporte aéreo** los cambios se recogen en la siguiente tabla:

**Tabla nº1. Modificaciones recogidas en los PPOOMM de los costes tipo en las diferentes rutas de transporte aéreo.**

Incremento del coste tipo	Coste por KG	
	Agrícola	Industrial
Islas Capitalinas - Madrid	0%	0%
Islas No Capitalinas - Madrid	27%	0%
Gran Canaria - La Palma	32%	0%
Gran Canaria - Fuerteventura	0%	48%
Tenerife - El Hierro	0%	6%
Tenerife - La Palma	0%	83%
Resto de rutas interinsulares	0%	0%

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

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

**Tabla nº2. Modificaciones recogidas en los PPOOMM de los costes tipo en las diferentes rutas de transporte marítimo y por tipos de contenedor**

<sup>18</sup> 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.

Incremento del coste tipo	Coste por KG		Coste por METRO	
	Agrícola	Industrial	Agrícola	Industrial
Islas Capitalinas - Cádiz	0%	22%	0%	0%
Islas No Capitalinas - Cádiz	53%	0%	0%	0%
Gran Canaria - La Palma	30%	30%	31%	0%
Gran Canaria - Tenerife	7%	7%	0%	0%
Tenerife - La Palma	0%	21%	0%	0%
Tenerife - Fuerteventura	29%	0%	0%	0%
Tenerife - La Gomera	0%	0%	0%	23%
Lanzarote - La Palma	0%	0%	40%	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
Islas Capitalinas - Cádiz	0%	25%	0%	0%	0%	7%
Islas No Capitalinas - Cádiz	6%	35%	0%	0%	10%	0%
Gran Canaria - La Palma	0%	8%	0%	0%	0%	0%
Gran Canaria - Tenerife	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Tenerife - La Palma	0%	8%	0%	0%	0%	0%
Tenerife - Fuerteventura	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Tenerife - La Gomera	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Lanzarote - La Palma	0%	0%	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 de INECO. El color verde representa una ausencia de modificación, mientras que el resto de los colores señalan las diferentes variaciones al alza en las modificaciones, siendo mayor la modificación cuanto más rojo el porcentaje.

Como se puede observar, se producen aumentos de los costes tipo en 23 combinaciones concretas (10 ajustes en productos agrícolas, y 13 en productos industriales), manteniéndose éstos inalterados en el resto de las rutas, no produciéndose ninguna reducción de los costes tipo.

### 3. VALORACIÓN

Las subvenciones al transporte de mercancías en las Islas Canarias se han justificado normalmente debido a los sobrecostes que se generan debido a las especiales características que se derivan del hecho insular y su consideración como región ultraperiférica, reconocidas tanto por la normativa europea como española.

Ahora bien, **resulta clave el correcto diseño de dichas ayudas** para asegurar el cumplimiento de los objetivos perseguidos por este Programa (eficacia) así como para evitar un uso innecesario de recursos públicos o una

sobrecompensación (eficiencia), a la vez que se reducen posibles distorsiones provocadas por las subvenciones (incentivos perversos, afectaciones a los flujos de comercio, o discriminación entre operadores o territorios).

**La metodología utilizada como base para la fijación de los costes tipo de 2024, es continuista respecto de años anteriores.** La única novedad relevante es la distinción, tanto para los transportes aéreos como los marítimos, de las rutas entre la península y las llamadas “islas capitalinas”, por un lado, y las llamadas “islas no capitalinas”, por otro<sup>19</sup>. El informe de INECO, así como las MAIN, explican este cambio en la metodología<sup>20</sup>, indicando que este cambio se ha introducido a raíz de la solicitud realizada por el Gobierno de Canarias, que considera que las islas no capitalinas están sometidas a un efecto de “doble insularidad”, según el cual los costes de transporte a y desde estas islas son superiores<sup>21</sup>. El Ministerio de Transportes, en tanto que proponente de la norma, acepta y asume dichos criterios, y así se refleja en el informe INECO.

En consecuencia, **las recomendaciones formuladas por la CNMC durante los años anteriores, que no han sido aceptadas hasta ahora por el Ministerio proponente, siguen en vigor.** Estas recomendaciones se refieren a la metodología de cálculo de los costes tipo y, en consecuencia, son válidas para ambos Proyectos de Orden Ministerial (productos agrícolas y productos industriales):

- **Fijación de la metodología en un instrumento normativo:** Se recomienda fijar la metodología para la determinación de los costes tipo a través de un instrumento normativo (una Orden Ministerial), ya que actualmente es la empresa pública INECO la que la desarrolla y aplica anualmente. Dicho Orden comenzó su tramitación, y fue remitida para análisis por parte de la CNMC ([IPN/CNMC/036/20](#)), pero finalmente no fue aprobada<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Aunque ni el Informe INECO, ni las MAIN, ni los PPOOMM lo especifican expresamente, se entiende que las “islas capitalinas” son aquellas que albergan las dos capitales de provincia de la Comunidad Autónoma de Canarias, es decir, las islas de Tenerife y Gran Canaria. Por el contrario, las islas no capitalinas cuyas rutas se analizan son Lanzarote, Fuerteventura, La Palma, La Gomera y El Hierro.

<sup>20</sup> Informe INECO, pág. 61: “*En consideración de las diferencias de precios en las conexiones entre la península y las islas Capitalinas y No Capitalinas, a partir de esta anualidad se analizarán de manera diferenciada para la determinación de costes tipo.*”

<sup>21</sup> Página 11 de ambas MAIN.

<sup>22</sup> En los Reales decretos mencionados más arriba (art. 6.3 del RD 552/2020 y art. 7.3 del RD 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*

- **Cálculo de costes basado en una empresa eficiente:** El cálculo de los costes tipo debería basarse en el paradigma de una empresa eficiente y bien gestionada, en lugar de emplear únicamente los costes medios ponderados de los operadores del mercado. La metodología actual se limita a la eliminación de las desviaciones al alza más relevantes (precios más de un 50% superiores a la media), pero este ajuste, si bien se introdujo en años anteriores como una novedad positiva, no es suficiente para evitar potenciales sobrecompensaciones a empresas poco eficientes<sup>23</sup>.
- **Análisis cualitativo crítico.** Tanto los inputs de costes declarados por los operadores, como los resultados de la aplicación matemática de la metodología, deberían someterse a un análisis cualitativo crítico donde se analizara y, en su caso, se explicara su razonabilidad. Esto es especialmente relevante para las variaciones de costes de mayor dimensión. Si bien una de las fases de la metodología es la recopilación y análisis de “datos de contraste”, no queda claro qué análisis se realiza de esta información, ni, particularmente, las consecuencias que tiene o puede tener el mismo sobre los aumentos de coste propuestos<sup>24</sup>.

---

*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.*

<sup>23</sup> A este respecto, se aconseja adoptar las orientaciones de la Comisión Europea referentes a las compensaciones por Servicios de Interés Económico General (SIEG) para construir un concepto propio de empresa “bien gestionada”. El cálculo debería basarse en los costes que una empresa media del sector, bien gestionada y dotada de medios, habría soportado.

<sup>24</sup> La Fase IV es la etapa final de la metodología de INECO para la determinación de los costes tipo, y su principal objetivo es la recopilación y el análisis de información de contraste. Esta parte de la metodología no ha variado desde el año anterior. Esta fase complementa los datos primarios recabados directamente de los operadores representativos (Fase II) y actúa como un mecanismo de validación y contraste de la información utilizada para calcular los costes máximos subvencionables. Se recopila información sobre factores macroeconómicos y sectoriales que podrían influir en los costes de transporte: (i) Evolución de los tráficos; (ii) Precios del combustible; (iii) Índice de Precios al Consumo (IPC) general; y (iv) Salario Mínimo Interprofesional (SMI). En el pasado, la CNMC ha propuesto modificar algunos de estos indicadores por indicadores más específicos para el cálculo de las subvenciones, como por ejemplo sustituir el IPC por un índice de precios del sector del transporte marítimo o aéreo de mercancías, o sustituir el salario mínimo interprofesional por los salarios resultantes de convenios colectivos aplicables, para reflejar de forma más precisa la evolución de los costes laborales en el sector.

Respecto a lo que ocurrió el año anterior, en el año 2025 se detecta un mayor número de ajustes en los costes tipo (un total de 23 cambios, todos ellos al alza), aunque por un importe medio inferior (26% de aumento)<sup>25</sup>. En 2024, se produjeron únicamente 13 cambios (todos al alza) por un aumento promedio del 31%. Que se produzca un mayor número de cambios, por un importe promedio inferior, resulta en un ajuste más gradual y probablemente más cercano a la realidad del mercado.

Sin embargo, algunos de los ajustes propuestos pueden provocar distorsiones que merecería la pena tratar de prevenir, garantizando que presentan una debida fundamentación. Por ejemplo, parece difícil de justificar el coste del transporte aéreo de mercancías industriales de Tenerife a La Palma haya aumentado, respecto del año pasado, un 83%, sin embargo, el coste de transporte en la misma ruta y por el mismo medio no se actualiza si hablamos de productos agrícolas.

Algo similar (pero, al contrario) puede decirse en el transporte marítimo desde las islas no capitalinas a Cádiz: si se trata de productos agrícolas, el coste se habría incrementado en un 53%, mientras que el de mercancías industriales ha permanecido inalterado. Por último, los costes de transporte de mercancías industriales en contenedores T20 ha aumentado en muchas rutas; sin embargo, todos los costes han permanecido inalterados si se utilizan contenedores T40. Estas diferencias en la subvención permitida podrían distorsionar la decisión de utilizar unos u otros contenedores, cuando ello fuera posible.

- **Evaluación ex post:** No se prevé ningún tipo de evaluación ex post o de impacto sobre los efectos que generan las subvenciones al transporte de mercancías a o desde Canarias<sup>26</sup>. Especialmente en un programa de ayudas públicas recurrente como el que se analiza, debería preverse un plan de evaluación centrado en la eficacia y eficiencia de los recursos públicos destinados, así como el nivel de repercusión que las

---

<sup>25</sup> En productos agrícolas, se plantean 10 alzas de costes tipo, con un promedio de 26,5% de aumento; en productos industriales, se plantean 13 alzas de costes tipo, con un promedio de 24,8%, muy similar por tanto entre ambas categorías de productos.

<sup>26</sup> La previsión de la evaluación de impacto de cualquier programa de ayudas públicas debe formar parte consustancial del proceso de elaboración y aprobación del programa. La evaluación debe centrarse en la eficacia y eficiencia del programa, en comparación con los recursos públicos destinados, y debe realizarse o al menos supervisarse por un organismo diferente e independiente del órgano que diseña y concede las ayudas.



subvenciones tienen sobre los consumidores. La evaluación deberá hacerse pública y ser llevada a cabo por un organismo independiente del órgano que diseña y concede las ayudas.

- **Infrafinanciación estructural:** Los mecanismos que limitan los ajustes de los costes tipo (como que el ajuste sea de al menos el 5% y los costes tipo hayan limitado las subvenciones solicitadas en al menos el 50% de las ocasiones), reducen la variabilidad de los costes tipo año a año, pero a costa de, en un entorno de costes crecientes, poder generar una infrafinanciación sistemática o estructural de las operaciones de transporte de mercancías<sup>27</sup>.

Esta infra compensación estructural va en contra del objetivo declarado de las ayudas, que es compensar el 100% del coste efectivo del transporte de mercancías, especialmente, como recuerda el Gobierno de Canarias en sus observaciones recogidas en las MAIN, en un contexto donde la coyuntura económica, los conflictos bélicos y las legislaciones ambientales impulsadas por la Unión Europea han podido incrementar notoriamente los costes de transporte.

- **Comprobación o verificación de los costes declarados por los operadores:** Aunque los costes declarados por los operadores se someten a un cribado estadístico (se elimina los costes especialmente altos, aquellos que superan en más del 50% el coste promedio) y a un contraste respecto de los precios de agentes de carga especializados con actividad en el sector, así como respecto de otras rutas aéreas o marítimas, cabría valorar la inclusión de mecanismos adicionales para verificar o auditar la veracidad de los costes declarados por los operadores, que pueden tener un incentivo a declarar costes elevados (porque ello contribuye a aumentar las subvenciones máximas que eventualmente podrán solicitar).

## 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible fija mediante Órdenes Ministeriales los “costes tipo” en el transporte, aéreo y marítimo, de diferentes rutas en las Islas Canarias entre sí y desde las mismas a la Península.

---

<sup>27</sup> En los casos en que no se propone ajuste alguno, tal vez cabría plantear la posibilidad de indexar el coste tipo con algún índice como el IPC o una combinación de indicadores como los utilizados en la fase de información de contraste.



Los ajustes de estos costes tipo se basan en una metodología diseñada por INECO y plasmada en un informe técnico que también se actualiza con carácter anual. Dichos costes tipo sirven como importes máximos subvencionables para los operadores del sector.

**La CNMC se ha pronunciado en años anteriores sobre la metodología para fijar estos costes tipo, formulando una serie de recomendaciones** que, en opinión de esta Comisión, podrían mejorar el cálculo de estos. **En la medida en que la metodología** utilizada por INECO y por el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible **ha permanecido**, en lo fundamental, **inalterada**, **las recomendaciones realizadas por esta Comisión se mantienen:**

- La metodología para calcular los costes tipo debería aprobarse mediante un instrumento normativo adecuado.
- Los costes tipo deben basarse en el modelo de una empresa eficiente y bien gestionada, no solo en promedios del mercado.
- Los costes declarados y los resultados de la metodología deben someterse a un análisis crítico de razonabilidad, especialmente ante grandes variaciones.
- Se recomienda realizar una evaluación pública, periódica e independiente centrada en la eficacia y eficiencia de las ayudas, así como en las posibles distorsiones generadas.
- Las reglas que restringen la variación anual de los costes tipo pueden generar infrafinanciación estructural en contextos de costes crecientes.
- Aunque se aplican filtros estadísticos y comparaciones de contraste, sería conveniente añadir mecanismos que verifiquen la veracidad de los costes declarados.