



19 de abril de 2018

MEMORIA DEL PROYECTO DE REAL DECRETO SOBRE COMPENSACIÓN AL TRANSPORTE MARÍTIMO Y AÉREO DE MERCANCÍAS INCLUIDAS EN EL ANEXO I DEL TRATADO FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA (TFUE), CON ORIGEN O DESTINO EN LAS ISLAS CANARIAS.

Ministerio/Órgano proponente	MINISTERIO DE FOMENTO	Fecha	19.04.2018
Título de la norma	Proyecto de real decreto sobre compensación al transporte marítimo y aéreo de mercancías incluidas en el anexo I del Tratado Funcionamiento de la Unión Europea, con origen o destino en las Islas Canarias.		
Tipo de Memoria	<input checked="" type="checkbox"/> Normal <input type="checkbox"/> Abreviada		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula	El régimen de compensaciones al transporte marítimo y aéreo de mercancías contenido en el ámbito del Real Decreto 170/2009, sobre compensación al transporte marítimo y aéreo de mercancías incluidas en el anexo I del TCE, con origen o destino en las Islas Canarias, que ha quedado desfasado tras las últimas reformas normativas.		
Objetivos que se persiguen	Adaptar la citada regulación a las siguientes normas: <ul style="list-style-type: none">- La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.- Y la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017.		



Principales alternativas consideradas	La regulación de esta materia en un real decreto y los cambios normativos que conllevan su modificación elimina las actuaciones no normativas (que dejarían de ajustarse a su regulación) y conllevan a aprobación de un nuevo reglamento.
CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO	
Tipo de norma	Real Decreto
Estructura de la Norma	El proyecto de real decreto consta de trece artículos agrupados en tres capítulos y una parte final que incluye una disposición transitoria, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.
Informes preceptivos	<p>La norma requiere informe del Ministerio de Hacienda y Función Pública y del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, conforme al artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.</p> <p>Debe contar el proyecto normativo también con el informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Fomento, la aprobación previa del Ministerio de Hacienda y Función Pública y con el dictamen del Consejo de Estado.</p>
Trámite de audiencia	A través del trámite de audiencia debe darse participación a la Comunidad Autónoma de Canarias y, como organizaciones representativas afectadas, a las Cámaras de Comercio de Las Palmas y de Santa Cruz de Tenerife, ACETO, ASOCAN, ASINCA y FEDEX.



ANALISIS DE IMPACTOS	
ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS	El título competencial prevalente se encuentra en el artículo 149.1ª.20 CE, que reconoce al Estado la competencia exclusiva sobre tránsito y transporte aéreo y marina mercante.
IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO	Efectos sobre la economía en general. Positivo al contribuir a compensar los sobrecostes adicionales de transporte, que derivan de la condición de Canarias como región ultraperiférica - RUP (lejanía, fragmentación territorial...) y que suponen desventajas competitivas para su actividad económica.
	En relación con la competencia <input type="checkbox"/> la norma no tiene efectos significativos sobre la competencia. <input checked="" type="checkbox"/> la norma tiene efectos positivos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> la norma tiene efectos negativos sobre la competencia.



	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	<input checked="" type="checkbox"/> supone una reducción de cargas administrativas. Cuantificación estimada: _____ <input type="checkbox"/> incorpora nuevas cargas administrativas. <input type="checkbox"/> no afecta a las cargas administrativas.
	Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma <input checked="" type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de la Administración del Estado. <input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales.	<input checked="" type="checkbox"/> implica un gasto. <input type="checkbox"/> implica un ingreso.
IMPACTO DE GÉNERO	La norma tiene un impacto de género	Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input checked="" type="checkbox"/> Positivo <input type="checkbox"/>
OTROS IMPACTOS CONSIDERADOS		
OTRAS CONSIDERACIONES		



1. Oportunidad de la propuesta.

Con este proyecto de real decreto se viene a actualizar la norma vigente, el **Real Decreto 170/2009, sobre compensación al transporte marítimo y aéreo de mercancías incluidas en el anexo I del TCE, con origen o destino en las Islas Canarias (RD 170/2009)**, cuyo contenido ya no se adecúa a las distintas nuevas normas que inciden en su operatividad, en especial, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017.

En cuanto a la adecuación a la nuevas normas, hay que aclarar que el presente proyecto de real decreto tiene por objeto regular la ayuda al transporte de mercancías (ATM) incluidas en el anexo I del TFUE, pero que, a efectos prácticos, vamos a llamar “mercancías agrícolas”. Además, hay que tener en cuenta que paralelamente a la tramitación de este proyecto de real decreto, también se está tramitando un proyecto de real decreto que sustituirá al vigente **RD 362/2009, sobre compensación al transporte marítimo y aéreo de mercancías no incluidas en el anexo I del TCE, con origen o destino en las Islas Canarias**. El RD 362/2009 tiene por objeto regular la ATM no incluidas en el anexo I del TFUE, pero que, a efectos prácticos, vamos a llamar “mercancías industriales”.

En este sentido, con el presente proyecto de real decreto, que regulará la ATM agrícola, también se pretende evitar que exista una disparidad entre éste y la normativa que regulará la ATM industrial, sobre todo en lo relativo a los costes subvencionables y a la documentación justificativa de los transportes.

Además, este proyecto es fruto de la necesidad, a la vista de la experiencia acumulada, de aclarar conceptos y el contenido de algunos artículos del real decreto todavía vigente, así como de mejorar los trámites administrativos y reducir las cargas administrativas, sin que ello suponga una menor seguridad de cara a la acreditación fehaciente de la compensación, en aras a una Administración Pública más eficaz y eficiente.



2. Novedades, objetivos y alternativas.

Las normas anteriormente señaladas han supuesto novedades importantes sobre el régimen de compensaciones al transporte marítimo y aéreo de mercancías incluidas en el anexo I del Tratado Funcionamiento de la Unión Europea.

La nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas introduce cambios importantes en relación al derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, en especial:

- a) La aplicación del artículo 14.3 de la Ley 39/2015 relativo a la obligación de determinadas personas físicas de presentación telemática de las solicitudes. Desde abril de 2017, las personas jurídicas tienen la obligación de solicitar, por medios electrónicos, la compensación. Con el nuevo real decreto se pretende introducir la novedad del artículo 14.3 de la Ley 39/2015, según el cual: “reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios”.

La práctica administrativa ha demostrado que las personas físicas, que solicitan la ATM, sí están capacitadas para utilizar medios electrónicos, toda vez que la mayoría ya lo hace en la práctica. De hecho, de los 3.189 expedientes presentados en el año 2016, 118 (3,7%) fueron presentados por personas físicas, de los cuales 40 se presentaron de manera presencial. En cuanto al año 2017, se han presentado 3.044 expedientes, de los cuales fueron presentados por personas físicas 99 (3,25%) y 29 se presentaron de manera presencial. Por ello, se entiende que sí es de aplicación el artículo 14.3 de la Ley 39/2015.



- b) La incorporación de las novedades relativas a la identificación y firma electrónica, representación o documentación electrónica. Destacar que la presentación, por medios electrónicos, de la documentación, permite a la Administración solicitar de manera motivada el cotejo de la documentación aportada electrónicamente y que la firma de las solicitudes lleva aparejada la declaración de ser ciertos los datos consignados y la documentación que se aporta.

Otra novedad normativa es la aplicación de la disposición adicional vigésima novena (DA 129ª) de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, que aumenta el porcentaje de compensación del 70 por 100 al 100 por 100, siempre que las consignaciones presupuestarias asignadas a las compensaciones fueran suficientes. Esta limitación se entenderá sin efecto, siempre que los créditos presupuestarios afectados sean declarados ampliables en las respectivas leyes de Presupuestos Generales del Estado.

La ATM agrícola es una «ayuda de Estado existente» que, con ocasión del “Marco Financiero Plurianual de la Unión Europea 2007 - 2013”, el Gobierno español notificó a la Comisión Europea que autorizó la «ayuda de Estado (Asunto N 391/2008)». Pues bien, en la descripción de la mencionada ayuda de Estado se recoge la posibilidad de que ésta pueda alcanzar una intensidad máxima del 100% referida a un coste tipo. Por ello, el presente proyecto de real decreto asume la modificación de la Ley 3/2017, respetando la existencia de los costes tipo para el cálculo de las ayudas a otorgar.

Por otra parte, también es objetivo del presente real decreto aclarar los conceptos y el contenido de algunos artículos del RD 170/2009, en especial en lo que se refiere a:

- a) La ampliación de la compensación del transporte aéreo a todos los productos agrícolas canarios, a semejanza de lo previsto en el real decreto que regula la compensación al transporte de mercancías industriales.
- b) La lista de productos para alimentación del ganado se actualiza y se exige una declaración responsable relativa a la finalidad de éstos.



- c) Las operaciones que no se consideran transformación se actualizan y se establece que éstas se interpretarán de conformidad con el nuevo Código Aduanero de la Unión. Además, se incorpora la posibilidad de solicitar informe sobre éstas.
- d) En cuanto a los costes subvencionables, se clarifican y se incluyen costes que realmente ya se contemplan en las normativas comunitarias que regulan las ATM agrícolas e industriales.
- e) Explicación más clara de los costes tipo, del cálculo y de los límites de las compensaciones en caso de acumulación con otras ayudas o subvenciones.
- f) Incorporación de las condiciones para ser beneficiario de la compensación (desarrollar la actividad económica en Canarias, pagar el transporte y no repercutir los costes del transporte a terceros) y especial referencia a las condiciones, no sólo en los casos FOB, sino también en los casos CIF.
- g) Las obligaciones de los beneficiarios se unifican y se explican mejor.

Otro objetivo importante es mejorar los trámites administrativos y reducir las cargas administrativas con las mismas garantías jurídicas, en aras a una Administración Pública más eficaz y eficiente. En este sentido, destacan las mejoras procedimentales siguientes:

- a) Simplificación de la documentación a aportar. Se profundiza en la regulación de los transportes en los que participa un transportista intermediario y en los transportes en régimen FOB y CIF. Además, se admiten las certificaciones bancarias como justificantes de pago.
- b) Se incorporan instrucciones para presentar las solicitudes.

A la vista de lo anterior y valorando las alternativas a la opción elegida de aprobar un nuevo real decreto que regule este régimen de compensaciones al transporte de mercancías agrícolas, la posibilidad de no desarrollar el real decreto no se contempla,



ya que resulta imperativo introducir las novedades de la Ley 39/2015 relativa al derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas y de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017.

Además, de no modificarse el régimen normativo actualmente en vigor, existiría una disparidad entre las nuevas normas que regularán las ATM agrícolas e industriales, sobre todo en lo relativo a los costes subvencionables y a la documentación justificativa de los transportes. Por otro lado, se perdería la oportunidad de mejorar los trámites administrativos y de reducir las cargas administrativas, lo que ocasionaría un perjuicio injustificado a la Administración gestora y a los solicitantes.

En definitiva, no existe ninguna otra alternativa, tanto regulatoria como no regulatoria, que permita alcanzar el fin perseguido, consiguiendo cumplir los objetivos antes señalados. Se requiere por tanto una norma con rango de real decreto, dado que se trata de una modificación del régimen normativo actualmente en vigor.

3. Contenido, competencia y descripción de la tramitación.

El real decreto consta de una exposición de motivos, trece artículos, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales. En el preámbulo se establece la motivación y los objetivos de la modificación.

Los trece artículos se estructuran en tres capítulos, dedicados al sistema de compensaciones (artículos 1 a 7), a las condiciones subjetivas de éstas (artículos 8 a 10) y al procedimiento (artículos 11 a 13).

El real decreto que se modifica se dicta al amparo del artículo 149.1.20º de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre tránsito y transporte aéreo y marina mercante.

La ATM agrícola es una «ayuda de Estado existente» que, con ocasión del «Marco Financiero Plurianual de la Unión Europea 2007 - 2013», el Gobierno español notificó a la Comisión Europea que autorizó la «ayuda de Estado (Asunto N 391/2008)». Posteriormente, con ocasión del «Marco Financiero Plurianual de la Unión Europea 2014 - 2020», se notificó una vez más a la Comisión Europea que autorizó la prórroga del



régimen («ayuda nº SA 38654»). La norma de referencia de esta ayuda de carácter sectorial son las “Directrices de la Unión Europea aplicables a las ayudas estatales en los sectores agrícola y forestal y en las zonas rurales de 2014 a 2020” (2014/C 204/01).

Por lo que la ATM agrícola es una «ayuda de Estado» autorizada y prorrogada por la Comisión Europea como resultado de que el Gobierno español, en su momento, justificó y cuantificó formalmente ante la Comisión Europea los sobrecostes adicionales, generados en Canarias por su condición de RUP (lejanía, fragmentación territorial) y que suponen desventajas competitivas para su actividad económica.

El proyecto de real decreto modifica, como se expondrá, algunos aspectos de la «ayuda de Estado existente», por lo que éste implicará la existencia de una «nueva ayuda de Estado», ya que las modificaciones de «ayudas de Estado existentes» tienen tal consideración, según el artículo 1. c) del Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. **En todo caso, hay que tener en cuenta, como se expondrá, que las modificaciones propuestas se inspiran en las normativas comunitarias que regulan las ATM agrícolas e industriales.**

En cumplimiento del mencionado Reglamento (UE) 2015/1589, el Estado español deberá notificar a la Comisión Europea el presente proyecto de real decreto con objeto de que ésta autorice la «nueva ayuda de Estado».

4. Análisis jurídico del proyecto.

Procede dar cuenta del fundamento de los cambios que supone el proyecto respecto al vigente RD 170/2009.

I. Ya se ha hecho referencia a la necesidad de actualizar las referencias normativas del reglamento en vigor. Así sucede con la propia cita del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, que debe sustituirse por la referencia al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (título de la norma, artículo 1, 2 y 6). Las referencias a las nuevas normas de la UE (como es el Reglamento Delegado (UE) 2015/2446, de la Comisión, de 28 de julio de 2015, por el que se completa el Reglamento



(UE) Nº 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo con normas de desarrollo relativas a determinadas disposiciones del Código Aduanero de la Unión) se completan con la previsión de que en caso de que se sustituyan por otras, serán éstas las que se apliquen. También se eliminan las referencias que quedan desfasadas por el incremento del porcentaje de compensación del 70 por 100 al 100 por 100. Incluso, las citas de “Barajas” se sustituyen por “Madrid”, debido al cambio de nombre del aeropuerto.

II. Una novedad importante es la ampliación de la compensación del transporte aéreo a todos los productos agrícolas canarios, a semejanza de lo previsto en el real decreto que regula la compensación al transporte de mercancías industriales.

La descripción de la «ayuda de Estado (Asunto N 391/2008)» en su apartado (11) señala: “la vía aérea se limita a aquellos productos que no soporten la duración del transporte marítimo”. La modificación propuesta consiste en ampliar la vía aérea a todos los productos del anexo I del TFUE, manteniéndose las excepciones siguientes: el plátano (que no es subvencionable) y los productos de alimentación de ganado que no sean de origen canario (pues éstos seguirán siendo solamente subvencionables en el trayecto marítimo Península – Canarias).

El motivo principal de la modificación propuesta es que el RD 170/2009 posibilita tal compensación por la vía aérea, de forma discriminatoria, solamente a los productos relacionados en el anexo I del RD 170/2009, que recoge únicamente “las plantas vivas y productos de la floricultura y una serie de frutas (piñas, aguacates, guayabas, mangos, papayas, melocotones y fresas)”. Por lo que el anexo I del RD 170/2009 deja fuera muchos productos de carácter perecedero (como la mayoría de frutas, el queso fresco, el pescado,...). Además, el anexo I del RD 170/2009 recoge productos que ya no se producen en Canarias (como el melocotón y la fresa que actualmente se importan en su gran mayoría) y deja fuera muchos otros que sí se están produciendo en volúmenes importantes (como las plantas aromáticas, las frutas tropicales, las algas y los arándanos).

El concepto de “productos que no soporten la duración del transporte marítimo”, es un concepto jurídico indeterminado que es necesario fijar caso por caso, ya que se tienen que valorar diferentes factores (el tipo de producto, la temperatura, humedad y



ventilación requeridas para su conservación, la duración del transporte, los tránsitos y los despachos, el tipo de recipiente y de medio de transporte marítimo refrigerado,...). En este sentido, lo lógico es concluir que la «ayuda de Estado (Asunto N 391/2008)» se refería a la posibilidad de compensar el transporte aéreo de los productos de carácter perecedero, que son los que degradan su calidad con el tiempo. Teniendo en cuenta que todos los productos agrícolas pueden englobarse dentro del mencionado carácter perecedero, se puede concluir que el objetivo último de la ayuda de Estado era compensar la vía aérea de todos los productos agrícolas de origen canario.

Además, es erróneo confeccionar la lista de productos subvencionables por vía aérea, en función de si se están produciendo en Canarias en el momento de la aprobación de la normativa nacional (RD 170/2009 o normativa que lo sustituya), ya que la agricultura, la ganadería y la pesca en Canarias evolucionan y se adaptan a las necesidades y peculiaridades del mercado internacional, sobre todo por ser su mercado principal el exterior. Por lo que la vía aérea no debería estar limitada por códigos Taric «código del arancel integrado de las Comunidades Europeas», sino que debería estar abierta a la totalidad de los productos agrícolas canarios por contar todos ellos con una gran capacidad exportadora.

Por todo ello, lo lógico sería compensar la vía aérea de todos los productos agrícolas canarios subvencionables (con las excepciones mencionadas), más, cuando la normativa nacional (RD 362/2009) que regula la compensación al transporte de mercancías industriales, sí posibilita la compensación de la vía aérea a todos los productos industriales, independientemente del carácter perecedero de éstos. En este sentido, no es razonable mantener un trato diferencial en función del tipo de mercancía (industrial o agrícola), ya que mientras que el RD 170/2009 prohíbe la compensación por la vía aérea de la mayoría de frutas, del queso y del pescado, el RD 362/2009 sí permite la compensación de la vía aérea de todos los productos industriales, como los metales.

III. Por otro lado, la necesaria certeza que exige la resolución de los expedientes de compensación justifican en aras del principio de seguridad jurídica la novedad, recogida en el artículo 5, de la posibilidad de que la Delegación del Gobierno en Canarias solicite informe a la Consejería competente del Gobierno de Canarias (artículo



4, relativo al transporte de productos de alimentación de ganado siempre que no haya producción interna o en la medida en que la capacidad de ésta fuera insuficiente para el abastecimiento del mercado regional) o al órgano de la Administración Pública competente (artículo 5, sobre las reglas relativas al origen y transformación de las mercancías) respecto a la fabricación en Canarias de los productos.

IV. El artículo 5 del proyecto de real decreto establece las “reglas relativas al origen y transformación de las mercancías, cuyo transporte se compensa”. El apartado 1 dispone que una mercancía es originaria de las Islas Canarias cuando haya sido “totalmente” producida o fabricada o transformada en los respectivos territorios, y el apartado 2 especifica que será así cuando el resultado de las operaciones productivas o de manipulación implique una modificación sustantiva de sus características esenciales, de forma que supongan un cambio de partida arancelaria o, si ese cambio de partida no tuviere lugar, que incorpore un valor añadido superior al 20 por 100 del valor en aduanas del producto.

Los apartados 1 y 2 del artículo 5 mencionados recogen los mismos criterios que los apartados 1 y 2 del artículo 5 del RD 170/2009, cuyos antecedentes jurídicos están, a su vez, en el RD 199/2000, de 11 de febrero, sobre compensación al transporte marítimo y aéreo de mercancías con origen o destino en las Islas Canarias. Lo que sí vino a actualizar el RD 170/2009, en el apartado 3 de su artículo 6, son las operaciones que no se consideran transformación.

El fundamento jurídico de los criterios recogidos en los artículos 5 de los distintos RRDD está en el Código Aduanero Comunitario (Reglamento (CEE) Nº 2454/93 de la Comisión, por el que se fijan determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) Nº 2913/92 del Consejo, por el que se establece el Código Aduanero Comunitario (RCAC)), actualizado, en los mismos términos, por el actual Código Aduanero de la Unión (Reglamento Delegado (UE) 2015/2446 de la Comisión de 28 de julio de 2015, por el que se completa el Reglamento (UE) nº 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo con normas de desarrollo relativas a determinadas disposiciones del Código Aduanero de la Unión).



El Código Aduanero de la Unión recoge los criterios para determinar cuándo una mercancía es originaria de un país o región, a tal efecto ya establecía el Reglamento (CEE) Nº 2913/92 del Consejo, en su artículo 4, que son mercancías comunitarias las que se obtengan totalmente en el territorio aduanero de la Comunidad. En esta línea, el artículo 24 considera que hay transformación cuando se obtenga un producto nuevo o se produzca un grado de fabricación importante.

Esta información hay que completarla con el Reglamento (CEE) Nº 2454/93 de la Comisión, ya que tanto el artículo 38, como el artículo 40, inspiraron la redacción de los RRDD 199/2000 y 362/2009. Así, el artículo 38 establece las operaciones que no se consideran transformación, mientras que el artículo 40 se refiere al criterio de un incremento "X" del «precio franco fábrica» para el que debe partirse del «valor en aduana» del producto.

Por lo que, en cuanto a la definición del origen de la mercancía, puede afirmarse que la valoración de si se produce un cambio en la partida arancelaria o un incremento superior al 20% del valor en aduanas del producto, deriva de una aplicación del Código Aduanero de la Unión.

Por otro lado, en cuanto a la determinación del umbral del 20%, hay que partir del método del valor añadido recogido en la guía de origen de las mercancías de la Cámara de Comercio de España que se fundamenta en la numerosa legislación comunitaria sobre el origen de las mercancías. Concretamente, la guía se refiere al método del valor añadido dentro de un margen del 20% al 50% para determinar la transformación de un producto. Y, la razón por la que se determinó el umbral del 20% fue que la norma contemplara la mayor cantidad de productos transformados en Canarias, ya que no debemos olvidar que las compensaciones al transporte de mercancías son una medida de política económica cuyo objetivo fundamental es generar las condiciones adecuadas para que se diversifique la economía a través del desarrollo de actividades productivas en Canarias.

Como consecuencia de las limitaciones estructurales de Canarias como RUP (mayor coste de materias primas y de costes de producción a los que deben hacer frente los sectores industrial y primario), es difícil que una actividad productiva desarrollada en



las Islas obtenga un mayor porcentaje de valor añadido, por lo tanto, el umbral del 20% debe contemplarse como el mínimo a partir del cual la mercancía se considera originaria o elaborada en Canarias.

Por ello, el objetivo del proyecto de real decreto es compensar los sobrecostes adicionales derivados de la carencia de recursos productivos en el archipiélago, de la lejanía de las fuentes de abastecimiento (de ahí que se compense la importación de inputs y la expedición de los productos elaborados u originarios), de la insularidad y de la doble insularidad (compensando los transportes realizados dentro del Archipiélago).

En conclusión, el proyecto de real decreto mantiene las “reglas relativas al origen y transformación de las mercancías, cuyo transporte se compensa” del RD 170/2009 y actualiza las operaciones que no se consideran transformación, basándose en el artículo 34 del Reglamento Delegado (UE) 2015/2446 de la Comisión.

V. En cuanto a los costes subvencionables, se clarifican de manera que se incluyen costes que realmente ya se contemplaban en las normativas comunitarias que regulan las ATM agrícolas e industriales. En este sentido, con el presente proyecto de real decreto también se pretende evitar que exista una disparidad entre las nuevas normas que regularán las ATM agrícolas e industriales, sobre todo en lo relativo a los costes subvencionables y a la documentación justificativa de los transportes.

El Art. 6.1 del RD 170/2009 no recoge los conceptos subvencionables tal y como se infieren del espíritu de la normativa comunitaria que regula las ATM de mercancías agrícolas e industriales. Esto ha ocasionado, por un lado, una excesiva carga administrativa y, por otro lado, que conceptos, que sí contaban con la autorización comunitaria para ser subvencionados, se hayan excluido de la ATM.

La excesiva carga administrativa deriva de que al excluirse ciertos conceptos en el RD 170/2009, que en principio sí eran subvencionables, la mayoría de las veces se tiene que requerir a los beneficiarios para que presenten los costes del transporte marítimo o aéreo desglosados o valorados. Lo que significa que el solicitante tiene que dirigirse, una vez más, al transportista marítimo o aéreo para que le facilite, bien la factura desglosada por conceptos, o bien un certificado complementario de desglose.



Además, se da la paradoja de que no siempre se consigue “el desglose”, quedando todo el transporte marítimo o aéreo excluido de la ATM.

Una vez recibida la documentación requerida, el Área de Fomento tiene que revisarla, una vez más, corrigiendo los conceptos de las solicitudes para excluir algunos que sí contaban con la autorización comunitaria para ser subvencionados.

Por todo ello, en primer lugar hay que destacar la intención del proyecto de real decreto de concretar el concepto de «flete», al ser éste un concepto jurídico indeterminado. Esto implica la inclusión de los costes («gastos de transporte: el «flete» y los «gastos conexos al flete»») que pueden entenderse ya comprendidos en la normativa comunitaria que regula las ayudas de estado. Y, en segundo lugar se incluye como coste compensable las tasas del peso muerto o tara de los elementos del transporte, que sí figuran expresamente como compensables en la «ayuda de Estado (Asunto N 391/2008)», pero no en el RD 170/2009.

Por lo que se refiere a la intención del proyecto de real decreto de concretar el concepto de «flete», hay que partir de que el objetivo es sustituir el artículo 6 del RD 170/2009 por una regulación próxima a la nueva norma que regulará el régimen de la ATM industrial, que se fundamenta en el «Reglamento UE N° 651/2014 de la Comisión, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado, llamado Reglamento General de Exención por Categorías (RGEC)». El artículo 2.6 del «RGEC» establece que son «costes de transporte» los costes de transporte por cuenta ajena efectivamente pagados por los beneficiarios por trayecto que incluyen:

- a) los gastos de transporte y los costes de manipulación y de almacenamiento temporal, en la medida en que estos costes se refieran al trayecto;
- b) los costes del seguro aplicado a las mercancías;
- c) los impuestos, derechos o exacciones aplicados a las mercancías y, en su caso, al peso muerto, tanto en el punto de origen como en el punto de destino, y
- d) los costes de los controles de seguridad y protección, y los recargos por el incremento de los costes del combustible.



En definitiva, la intención es que el artículo 6 del proyecto de real decreto recoja los mismos costes subvencionables que la norma que regulará la ATM industrial, que incluye todos los costes de transporte marítimo o aéreo a que se refiere el artículo 2.6 del «RGEC», exceptuando “el almacenamiento temporal” y “los costes del seguro aplicado a las mercancías”.

El mencionado artículo 2.6 del «RGEC» se refiere en su apartado a) a los «gastos de transporte», que, teniendo en cuenta los términos comerciales del tráfico internacional de mercancías, engloban el «flete» y los «gastos conexos al flete». Estos últimos son, teniendo en cuenta los mencionados términos comerciales: 1.- La gestión administrativa o emisión de billetes, 2.- Los recargos por fletes especiales (en función del tipo de mercancía y de las unidades de transporte empleadas, en especial, los costes de alquiler de las unidades de transporte frigorífico de productos perecederos) y 3.- el retorno en vacío de las unidades de transporte.

En este sentido, con objeto de utilizar los mismos parámetros que la nueva normativa que regulará la ATM industrial, la modificación propuesta consiste en concretar, como costes que integran el flete, los 3 conceptos anteriores. Además, dicha determinación respeta las “Directrices de la Unión Europea aplicables a las ayudas estatales en los sectores agrícola y forestal y en las zonas rurales de 2014 a 2020” (2014/C 204/01), que es la norma de referencia de la ATM agrícola.

- Por lo que respecta a la gestión administrativa o emisión de billetes, la mayoría de las navieras y Cías. aéreas incluyen el mencionado coste dentro del flete, siendo muy pocas las que reflejan este coste desagregado en sus facturas, que, por otro lado, no suele superar los diez euros (costes muy poco cuantiosos). Además, es paradójico que las navieras y Cías. aéreas, pese a facturarlos desagregado en algunos casos, ya lo incluyen dentro del coste correspondiente al flete que facilitan al Ministerio de Fomento para la determinación de los costes tipo. Por todo ello se entiende que no se puede realizar un análisis de su impacto económico, más cuando en la mayoría de los casos ya se está compensando. Además, es conveniente su inclusión como coste compensable con objeto de no



discriminar a aquellos beneficiarios que utilicen navieras o Cías. aéreas que reflejen este coste desagregado en sus facturas.

- En cuanto a los recargos por fletes especiales, en función del tipo de mercancía y de las unidades de transporte empleadas, en especial, los costes de alquiler de las unidades de transporte frigorífico de productos perecederos, ya son objeto de compensación, por lo que el objetivo de la modificación es conferir seguridad jurídica, dando respuesta a la numerosa casuística en el transporte de mercancías agrícolas (contenedores especiales: contenedor granelero, de costado abierto, de techo abierto, plataforma, plegable, cisterna, isoterma, frigorífico, calorífico, de temperatura controlada, igloo...). Estos costes no implicarán un aumento de la ficha presupuestaria, dado que ya se compensan.

- Entre los «gastos de transporte» destacan los costes del retorno/vuelta de los elementos de transporte en vacío (transportes marítimos interinsulares) que sí están contemplados en la «ayuda de Estado (Asunto N 391/2008)», pero, como se verá, de forma errónea. La mencionada ayuda contempla en su apartado 11, respecto a los transportes que no son interinsulares, el “coste del retorno de los elementos de transporte en vacío”; concretamente dispone: “- (11) *El coste tipo del retorno en vacío de las unidades de transporte supondrá el 36% del coste tipo correspondiente. En el caso de tráfico interinsular no se cubre el retorno en vacío de las unidades de transporte*”.

Ahora bien, a nadie, que esté familiarizado con el transporte marítimo de mercancías, se le escapa que la «ayuda de Estado (Asunto N 391/2008)» se refiere erróneamente a que “el retorno en vacío” no se contempla en los tráficos interinsulares, ya que, como se verá, está claro que es precisamente en este tipo de tráficos en los que tiene lugar. Y es que “el retorno en vacío” no tiene cabida en los tráficos Canarias – Península.

En este sentido, el proyecto de real decreto asume la reivindicación que la Asociación Industrial de Canarias (ASINCA) realizó, con ocasión de la modificación de la normativa que regulará la ATM industrial, que deriva de las prácticas seguidas por las compañías navieras que operan las rutas de



mercancías por todo el Archipiélago. Estas prácticas ponen de manifiesto que el grueso de las mercancías transformadas parte de las islas capitalinas, Gran Canaria y Tenerife, dado que es en estas islas donde se encuentran la mayoría de los establecimientos agroindustriales, mientras que el destino de dichas producciones es el resto de islas: La Palma, La Gomera, El Hierro, Lanzarote, La Graciosa y Fuerteventura. Por tanto, las islas no capitalinas son eminentemente receptoras de mercancías y no emisoras. Dadas estas circunstancias, y para rentabilizar las rutas interinsulares, es práctica habitual de las navieras facturar a los clientes el coste del trayecto total, es decir, la ida con mercancía y la vuelta o “retorno” en vacío del elemento de transporte sin mercancía transformada. Por lo que puede afirmarse que la vuelta o “retorno” en vacío es una parte indisoluble del coste total de cualquier trayecto interinsular. Mientras que en los transportes que no son interinsulares (Canarias - Península) no se produce la mencionada dinámica, es decir, cuando se paga la ida no se incluye la vuelta.

La realidad del Archipiélago canario y la configuración de la logística no permiten aprovechar las economías de escala, lo que sería óptimo y deseable. Y es que el “retorno” en vacío es un resultado inevitable, dado que el trayecto de vuelta tiene que ser realizado de cualquier manera porque la configuración geográfica del Archipiélago no permite otra opción y, precisamente por cuestiones de viabilidad económica y economías de escala, se tiende a concentrar en un único centro productivo la fabricación de los productos. El mercado insular es en sí mismo un mercado muy reducido, de modo que, si una agroindustria quiere aprovechar las escasas economías de escala existentes en Canarias, debe tomar como su mercado de referencia el conjunto del archipiélago. De este modo, para una agroindustria con un solo centro de producción y que vende en la totalidad de las islas, en condiciones normales, aproximadamente el 60% de su distribución debe realizarse en una isla diferente a aquella en donde está instalado el centro de producción, si es una isla mayor (si el centro de producción lo tiene en una isla menor, el porcentaje es mayor).

De hecho, para hacernos una idea de las particularidades del transporte de mercancías en Canarias hemos de considerar que para llevar mercancía de una isla a otra hemos de utilizar diversos medios de transporte, de forma que se trata



de un transporte intermodal, ya que normalmente se realiza un trayecto de transporte rodado desde el centro productivo con la mercancía cargada hasta el puerto, luego un transporte marítimo para ir de una isla a otra, otro trayecto terrestre en la isla de destino del camión hasta el centro de distribución mayorista o minorista, y vuelta del camión al barco, esta vez vacío, para realizar el regreso vía marítima a la isla de origen y, finalmente, hay un último transporte terrestre hasta la fábrica.

Esta intermodalidad del transporte se produce de forma inevitable, pues los centros productivos como ya se ha dicho, se encuentran situados en una isla, y debe retornar la unidad de transporte a la isla de origen una vez entregada la mercancía.

En conclusión, los “costes del retorno de los elementos de transporte en vacío” son una parte indisoluble del coste total de cualquier trayecto interinsular, por lo que deben solicitarse como un concepto más del coste del transporte, sin que sea necesario, por lo tanto, solicitarlos como un trayecto independiente, ni aplicarles un coste tipo diferenciado. Ahora bien, el Área de Fomento sí ha considerado razonable introducir en el proyecto de real decreto dos limitaciones: que el “retorno” sea a la misma isla de origen y que toda la mercancía de la ida pertenezca al mismo solicitante de la compensación.

En cuanto a la limitación de que el “retorno” sea a la misma isla de origen, hay que precisar que es necesario incluir a todas las islas, ya que de otra manera se estaría ante una medida compensatoria de carácter discriminatorio. La razón estriba en que, si bien la mayoría de los centros de fabricación se localizan en las islas capitalinas, también existen empresas agroindustriales en las islas no capitalinas que, si bien no son numerosas, sí fabrican y envían sus productos al resto de las islas e incluso a la península y países europeos. Por ejemplo, hay numerosas empresas agroalimentarias dentro del tejido asociativo que se encuentran localizadas también en las islas no capitalinas, en especial las dedicadas a la agricultura, ganadería y pesca. Por lo que se cometería un grave perjuicio a estas empresas si no se las considera a la hora de compensar el “retorno” en vacío de los elementos de transporte.



Por otro lado, la limitación de que el “retorno” en vacío se contemple en los casos en que toda la mercancía de la ida pertenezca al mismo solicitante de la compensación está más que justificada, toda vez que cuando la mercancía no pertenece al mismo solicitante es porque se está ante una práctica de “grupaje” que se realiza a través de un transportista intermediario. En los casos de “grupaje,” el transportista intermediario solamente repercute los costes de la ida, toda vez que las unidades de transporte son de su propiedad y puede disponer de ellas de la manera que mejor le convenga económicamente, siendo lo más lógico que el transportista no las mueva entre islas sin carga. En definitiva, no se está ante un problema de discriminación entre grandes y pequeñas empresas, ya que a las pequeñas, que operan en “grupaje,” el transportista intermediario no les repercute el “retorno” de las unidades de transporte en vacío.

En cuanto a los “costes de manipulación de la mercancía”, el RD 170/2009 se refería a éstos de forma genérica, sin embargo, la práctica administrativa ha demostrado que deberían concretarse cuáles son, ya que se están dejando de compensar algunos costes por seguirse una interpretación restrictiva del concepto. En este sentido, con objeto de incluir solamente los costes que pueden encuadrarse dentro del concepto de “costes de manipulación” es necesario acudir, en aras del principio de seguridad jurídica, a los textos jurídicos de referencia. De esta manera, se asegura además que conceptos, que sí son subvencionables, no queden excluidos de la ATM. De hecho, la «ayuda de Estado (Asunto N 389/2008)», por la que la Comisión Europea autorizó la ATM industrial, concretaba en su apartado 12 que los “costes de manipulación” en puertos/aeropuertos incluyen las “operaciones de carga y descarga y la recepción y entrega de la carga”.

Así, en el caso de los “costes de manipulación” en los puertos, hay que fundamentarse en el Art. 130 del «RD Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante», que se refiere al servicio portuario de manipulación de mercancías y considera integradas dentro de éstas “las actividades de carga, estiba, descarga, desestiba y trasbordo de mercancías que se realicen íntegramente dentro de la zona de



servicio del puerto y que guarden conexión directa e inmediata con un buque determinado.”

Por otro lado, en cuanto a los “costes de manipulación” de mercancías en los aeropuertos hay que partir del artículo 68 de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, que se refiere a los servicios de asistencia en tierra. Esta regulación se complementa con el RD 1161/1999, de 2 de julio, por el que se regula la prestación de los servicios aeroportuarios de asistencia en tierra. De éstos, se entiende que son “costes de manipulación” de mercancías la “asistencia de carga en lo que respecta a la manipulación física de la carga entre la terminal del aeropuerto y el avión” (Art. 2 del RD 1161/1999). A efectos prácticos, se entiende por asistencia en tierra de la carga el «handling» (literalmente, manipulación) de la mercancía, es decir, las actividades de manipulación física de la mercancía (carga, descarga y transporte de la mercancía entre la terminal del aeropuerto y el avión).

En definitiva, en cuanto a los “costes de manipulación de la mercancía”, el objetivo de las nuevas normas, que regularán las ATM agrícolas e industriales, es concretar el mencionado concepto, por lo que estos costes no implicarán un aumento de la ficha presupuestaria, dado que ya se compensan.

Respecto a las “tasas o similares portuarias/aeroportuarias aplicadas directamente a las mercancías transportadas y, en su caso, al peso muerto o tara de los elementos de transporte, tanto en puertos/aeropuertos de origen como en los de destino”, es importante la introducción del concepto “peso muerto o tara”, debido a que si bien el apartado 19 de la «ayuda de Estado (Asunto N 391/2008)» y el resto de normativa comunitaria se refieren al mismo, como subvencionable, el RD 170/2009 no lo menciona, cuando sí sería subvencionable según la normativa europea. Por otro lado, hay que mencionar que la mayoría de las navieras y Cías. aéreas incluyen el concepto “peso muerto o tara” dentro del concepto genérico “tasa de la mercancía: T3 (barco) E2/G4 (avión)”, que sí está recogido en el RD 170/2009 y que, por lo tanto, en estos casos sí se está subvencionando. Además, en cuanto al “T3 - E2/G4”, la mayoría de las navieras lo incluyen dentro del coste correspondiente al flete que facilitan al Ministerio de Fomento para la determinación de los costes tipo. Por todo ello se entiende que no se puede realizar un análisis de su impacto económico, más cuando en la mayoría de



los casos ya se está compensando. Además, es conveniente su inclusión como coste compensable, con objeto de no discriminar a aquellos beneficiarios que utilicen navieras o Cías. aéreas que reflejen este coste desagregado en sus facturas.

En cuanto a los “costes de los controles de seguridad y protección”, hasta ahora el RD 170/2009 se refiere solamente a las tasas de seguridad si las hubiere. La terminología utilizada por el RD 170/2009 es indeterminada, por lo que es necesario precisar de qué costes se trata siguiendo el esquema de distinguir entre los costes aplicados en los puertos y en los aeropuertos: en los puertos se trata de los costes de seguridad y protección de los buques y de las instalaciones portuarias (PBIP; siglas en inglés: ISPS) y en los aeropuertos los costes por control de seguridad y por aplicación del Programa Nacional de Seguridad para la Aviación Civil. Todos los costes anteriores ya se subvencionan, por lo que es importante, en aras al principio de seguridad jurídica, que se determinen en el texto. Estos costes no implicarán un aumento de la ficha presupuestaria, dado que ya se compensan.

VI. Todo lo anterior se traduce en un artículo 6 en el proyecto mucho más desarrollado que el del vigente RD 170/2009. Además, se aclara que la determinación de los costes tipo tiene carácter anual, se añaden las toneladas como unidad de medida y se mejora la explicación del cálculo de la subvención. En esta línea, se agrupa toda la información relativa a los costes tipo, al cálculo y a los límites de la compensación, por lo que se traslada el contenido del artículo 15 del RD 170/2009 (límites de las subvenciones), a uno de los apartados (el 5), facilitando la aplicación de la norma.

De hecho, se aprovecha la ocasión para prohibir la acumulación de la compensación al transporte de mercancías incluidas en el anexo I del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea con otras ayudas o subvenciones al transporte, cualquiera que sea su procedencia, principalmente del régimen específico de abastecimiento y de las ayudas a la comercialización fuera de su región de producción aprobados con el programa general POSEI «Programa Comunitario de Apoyo a las Producciones Agrarias de Canarias». De esta manera, se recoge literalmente la prohibición de acumulación (de la ATM agrícola con otras ayudas o subvenciones al transporte) recogida en el apartado (16) de la «ayuda de Estado (Asunto N 391/2008)»



y en el apartado (4) de la «ayuda nº SA 38654», por la que la Comisión Europea prorroga la ayuda de Estado anterior.

Además, en el Art. 6.6 se explica que la compensación al transporte de mercancías es una ayuda de Estado que puede cogestionarse por el Estado y por el Gobierno de Canarias, pero se trata de la misma ayuda, por lo que en este caso no rigen las reglas de acumulación entre ayudas, sino el límite de la “sobrecompensación” de los costes del transporte.

En relación con el citado artículo 15 del RD 170/2009, se elimina, por innecesario, el párrafo 2º, relativo a que en caso de sobrecompensación procederá el reintegro, ya que la aplicación de la Ley General de Subvenciones permite la iniciación de tales procedimientos.

Asimismo, se elimina el hasta ahora vigente artículo 6.5 del RD 170/2009, que se refiere a la necesidad de que el solicitante acredite el abono de los costes del transporte, mediante la presentación de facturas, y a los supuestos de venta de las mercancías en régimen FOB. Estos extremos se recogen con mayor claridad en los nuevos artículos 8 (“requisitos generales y obligaciones de las compensaciones y documentación acreditativa al respecto”) y 10 (“documentación justificativa de la personalidad, de los transportes realizados y del pago”) del proyecto.

VII. En cuanto al artículo 7 del RD 170/2009, el proyecto introduce las novedades de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, que aumenta el porcentaje de compensación del 70 por 100 al 100 por 100, siempre que las consignaciones presupuestarias asignadas a las compensaciones fueran suficientes, pero teniendo en cuenta que la mencionada limitación se entenderá sin efecto cuando los créditos presupuestarios afectados sean declarados ampliables en las respectivas leyes de Presupuestos Generales del Estado.

En este sentido, hay que recordar que la «ayuda de Estado (Asunto N 391/2008)» ya permitía la posibilidad de que se pueda alcanzar una intensidad máxima del 100% referida a un coste tipo. Por ello, el presente proyecto de real decreto asume la



modificación de la Ley 3/2017, respetando la existencia de los costes tipo para el cálculo de las ayudas a otorgar.

VIII. A lo largo del articulado del RD 170/2009 existen varias referencias a los requisitos generales, condiciones y obligaciones de los beneficiarios de las compensaciones y a la documentación acreditativa al respecto, por lo que el proyecto opta por su unificación en el nuevo artículo 8 que, bajo la rúbrica de “requisitos generales y obligaciones de los beneficiarios de las compensaciones y documentación acreditativa al respecto”, pretenden explicarse mejor.

Así, se deja claro que los solicitantes deberán desarrollar su actividad económica en Canarias y que el beneficiario siempre debe soportar los costes del transporte sin poder repercutirlos a terceros. En esta línea, se ha precisado cuáles son las condiciones de los beneficiarios en los casos de venta de las mercancías en régimen de contratación FOB («franco a bordo») o similar y en los casos de compra de las mercancías en régimen de contratación CIF («coste, seguro y flete») o similar.

IX. Por otro lado, la desaparición de los actuales apartados 3 y 4 del artículo 9, el artículo 10 (requisitos generales de los beneficiarios de las bonificaciones), el apartado 5 del artículo 13 (obligaciones AEAT y SS), el artículo 14 (obligaciones de los beneficiarios) y el ya mencionado artículo 15 del RD 170/2009 (límites de las subvenciones), se explica por el traslado de su contenido a otros nuevos artículos con mayor transparencia y seguridad jurídica.

El nuevo artículo 9 del proyecto lleva por rúbrica “identificación y firma de los interesados en el procedimiento y representación”, y viene a incorporar importantes novedades de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). El apartado 1 recoge los sistemas de identificación electrónica y el apartado 2 hace lo propio con los sistemas de firma electrónica. Por su parte, el apartado 3 se refiere a la representación.

X. El artículo 10 del proyecto viene a actualizar lo que hoy regula el apartado 2 del artículo 9 del RD 170/2009, bajo el título “documentación justificativa de los transportes realizados y del pago”. De esta forma, se recogen las novedades de la Ley



39/2015, especificándose que la presentación de la documentación se hará, “por medios electrónicos, de documentos electrónicos o de documentos en otro soporte no electrónico, que hayan sido digitalizados por el solicitante para su presentación electrónica”. Es importante el hecho de que no se exigen documentos originales, ya que, a partir de la nueva Ley 39/2015, de exigirse la presentación electrónica de documentos originales en formato papel, el interesado debería obtener una copia auténtica (en las oficinas de asistencia en materia de registros), con carácter previo a su presentación electrónica. Lo que se haría extensible a documentos electrónicos que carecieran de algún tipo de código seguro de verificación.

No obstante, se advierte a los solicitantes de que “la Administración podrá solicitar de manera motivada el cotejo de la documentación aportada electrónicamente por el interesado, para lo que podrá exigir la exhibición del documento original” y de que “la firma electrónica de las solicitudes lleva aparejada la declaración de ser ciertos los datos consignados y la documentación que se aporta, en los términos del artículo 28.7 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”.

En cuanto al Art. 10.2 del proyecto de real decreto, la práctica administrativa ha demostrado que es necesario modificar ciertos aspectos con objeto de evitar, por un lado, una excesiva carga administrativa y, por otro lado, que la imposibilidad por parte de los beneficiarios de conseguir cierta documentación justificativa les deje fuera de la subvención. En líneas generales, hay que destacar los extremos siguientes:

- El hasta ahora vigente Art. 9.2.a) del RD 170/2009 exige, en todos los casos, conocimiento de embarque o factura de la empresa transportista marítima. En la práctica los beneficiarios presentan mayormente conocimientos de embarque en los que faltan numerosos elementos necesarios a la hora de realizar las pertinentes comprobaciones administrativas; de hecho, en la mayoría de conocimientos de embarque faltan incluso los costes del transporte. Esto implica que la Administración tenga que requerir “factura de la empresa transportista marítima donde consten los costes del transporte o certificado complementario de la naviera”, siendo este último documento el que finalmente se presenta casi todas las veces.



Por ello, la solución del proyecto de real decreto consiste en no exigir el conocimiento de embarque o la factura, sino sólo la factura, pero especificándose todos los conceptos que ésta debe reunir. Además, se aclara que la factura puede complementarse, nunca sustituirse, con un certificado (original, firmado y sellado) de la misma empresa transportista marítima o aérea.

Por otro lado, como se recoge en el proyecto de real decreto, es fundamental que se diferencie el transporte marítimo o aéreo del transporte terrestre, por lo que, en caso de que en la factura o certificado mencionados no se diferencie el transporte marítimo o aéreo del transporte terrestre, se exigirá declaración responsable del solicitante, en la que conste que los costes del transporte solicitados no incluyen transporte terrestre. Además, se comunica que la Delegación del Gobierno en Canarias facilitará modelos del certificado y de la declaración responsable, que podrán tener carácter anual, trimestral, etc.

- El hasta ahora vigente Art. 9.2.d) del RD 170/2009, que pasaría a ser el Art. 10.2.b) y c) del proyecto de real decreto, exige, en los casos de participación de transportista intermediario, conocimiento de embarque o factura de la empresa transportista marítima o aérea (en poder del transportista intermediario), y factura y declaración responsable emitida por el transportista intermediario.

Sin embargo, en la mayoría de casos, los solicitantes no consiguen que los transportistas intermediarios les faciliten el conocimiento de embarque o factura de la empresa transportista marítima o aérea, quedando excluidos de la compensación. Además, también en la mayoría de casos, hay que solicitar certificados complementarios a los transportistas intermediarios, ya que en las facturas suelen faltar datos, sobre todo porque los transportistas intermediarios trabajan en grupaje con otros clientes. Por otro lado, hay muchos casos en los que participan varios transportistas intermediarios, siendo una excesiva carga administrativa el tener que solicitar facturas a todos ellos, más, cuando es difícil conseguir todas éstas.

Partiendo de las prácticas anteriores y teniendo en cuenta que lo importante es el coste del transporte soportado por el beneficiario (que se corresponde con los costes del transporte de la factura del último transportista intermediario) y que en



todo caso existe un coste tipo que no podrá ser superado a efectos de la ATM, la solución del proyecto de real decreto consiste, en líneas generales, en no exigir conocimiento de embarque o factura de la empresa transportista marítima o aérea, sino en exigir al último transportista intermediario, aparte de la declaración relativa a la repercusión, la factura por la que repercuta al solicitante los costes del transporte. De este modo, se cuenta con el documento que recoge los costes del transporte soportados por el beneficiario.

Ahora bien, teniendo en cuenta el Art. 29.7 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), esta solución implica distinguir entre la existencia o no de vinculación del transportista intermediario con el solicitante, en los términos del Art. 18 de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades.

Por lo que, como recoge acertadamente el Art. 10.2.b) del proyecto de real decreto, en el caso de que el solicitante esté vinculado con el transportista intermediario se tendrá que seguir exigiendo la documentación del Art. 10.2.a) del proyecto de real decreto (factura de la empresa transportista marítima o aérea). La razón estriba en que el Art. 29.7 de la LGS exige que, en el caso de empresas vinculadas, el importe subvencionable no puede exceder del coste incurrido por el transportista intermediario, y la única manera de comprobarlo es a través de la factura de la empresa transportista marítima o aérea.

Por otro lado, en el caso de que el solicitante no esté vinculado con el transportista intermediario, el Art. 10.2.c) del proyecto de real decreto sí reduce las cargas administrativas, ya que, por las razones anteriormente expuestas, no es necesario exigir la factura de la empresa transportista marítima o aérea. Sin embargo, la obtención de la compensación sigue estando fehacientemente justificada, a través de la presentación de numerosas declaraciones responsables y de la factura, que realmente se repercute al solicitante, que no es otra que la del transportista intermediario; más, cuando la práctica administrativa ha demostrado que algunos intermediarios incluso expiden conocimientos de embarque o facturas de los transportistas marítimos o aéreos. Además, en todo caso existe un coste tipo que no podrá ser superado a efectos de la compensación.



- En la misma línea, se regula el régimen de contratación FOB (Franco a bordo) o similar y, por primera vez, el régimen de contratación CIF (coste, seguro y flete) o similar. De esta forma, se soluciona el hecho de que cuando participan transportista – intermediarios, éstos no facilitan a los solicitantes la factura de la empresa transportista marítima o aérea.

- Por lo que se refiere a los “justificantes del pago”, se exigirá que se justifique el pago de las facturas exigidas en los apartados anteriores, aceptándose todos los medios de pago admisibles en derecho que acrediten fehacientemente el pago material de los transportes, incluidas las certificaciones bancarias originales, selladas y firmadas por un responsable bancario, que contengan: la fecha, el importe, el ordenante y el beneficiario.

- El hasta ahora vigente Art. 9.2.c) del RD 170/2009 establece que se exigirá factura de las mercancías o declaración responsable de origen canario. Pues bien, hay que precisar que el Área de Fomento siempre requiere la declaración responsable de origen canario, dando una serie de instrucciones, y que, en pocas ocasiones, requiere además las facturas de las mercancías.

Por ello, en aras a una mayor seguridad jurídica, el Art. 10.2.g) del proyecto de real decreto establece acertadamente: “Para los tráficos interinsulares, con destino al resto de España o a la Unión Europea, se aportará adicionalmente declaración responsable en la que el solicitante certifique que la mercancía (con su código TARIC «código del arancel integrado de las Comunidades Europeas») es originaria y/o transformada en las Islas Canarias, en los términos del Art. 5, y que el porcentaje de mercancía de origen canario, que consta en la/s solicitud/es, son ciertos. La Delegación del Gobierno en Canarias facilitará el modelo de la declaración responsable que podrá tener carácter anual o trimestral”.

Además, el proyecto de real decreto añade la posibilidad de que en caso de duda sobre el origen de la mercancía, se pueda exigir la acreditación al respecto del proveedor de la mercancía y la presentación de la factura de compra – venta de la mercancía.



- En esta línea, el Art. 10.2.h) del proyecto de real decreto señala acertadamente en relación a los productos de alimentación para el ganado que se aportará adicionalmente declaración responsable en la que el solicitante de la mercancía certifique que ésta es originaria de un Estado miembro de la Unión Europea y que la finalidad de ésta es la alimentación para el ganado (consumo directo o transformación industrial). La Delegación del Gobierno en Canarias facilitará el modelo de la declaración responsable que tendrá la validez temporal que indique. En caso de duda sobre el origen de la mercancía, se podrá exigir la acreditación al respecto del proveedor de la mercancía y la presentación de la factura de compra - venta de la mercancía.

De esta forma, este nuevo precepto supone una reducción de las cargas administrativas y la flexibilización de la documentación justificativa, sin que ello suponga una menor seguridad de cara a la acreditación fehaciente de la compensación.

XI. Por lo que se refiere al capítulo III sobre el procedimiento, las novedades son:

En primer lugar, se han derogado las disposiciones que se han integrado en el resto de Capítulos, como los artículos 11.3, 14 y 15 del RD 170/2009. Además, se ha procedido a actualizar la normativa aplicable y los órganos administrativos.

Otra de las novedades es la aplicación del artículo 14.3 de la Ley 39/2015, que establece que: “reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios”. Desde 2012 ya existía la obligatoriedad de que las personas jurídicas presentasen las solicitudes por medios telemáticos. La práctica administrativa ha demostrado que las personas físicas, que solicitan la ATM, están capacitadas para utilizar medios electrónicos, toda vez que la mayoría ya lo hace habitualmente, proporcionando a la Delegación del Gobierno en Canarias la documentación en formato electrónico para permitir una mejor gestión.

Además, a efectos de mejorar la gestión administrativa, se introducen instrucciones para presentar las solicitudes (envíos por trimestre y trayecto). De esta



forma, se pretende evitar la carga administrativa de tener que desglosar los costes subvencionables de los transportes y de solicitar por mercancía. Los beneficiarios están solicitando la subvención de los envíos trimestrales por trayecto y por mercancía, por lo que si en un transporte/envío hay 100 mercancías diferentes, el beneficiario presenta 100 solicitudes por el mismo envío, lo que va en contra de toda lógica administrativa, siendo lo correcto que se soliciten los envíos trimestrales por trayecto.

Asimismo, es necesario introducir una disposición transitoria, que afecte a las solicitudes de compensación que se estén tramitando a la entrada en vigor del proyecto de real decreto, con objeto de recoger las previsiones de la Ley de Presupuestos Generales del Estado relativas al aumento del porcentaje de compensación del 70 por 100 al 100 por 100. En esta línea, la disposición transitoria también recoge, respecto a las solicitudes mencionadas, la prohibición de acumulación (de la ATM agrícola con otras ayudas o subvenciones al transporte) recogida en el apartado (16) de la «ayuda de Estado (Asunto N 391/2008)» y en el apartado (4) de la «ayuda nº SA 38654», por la que la Comisión Europea proroga la ayuda anterior.

Por último, destacar que la entrada en vigor de la norma se prevé al día siguiente de su publicación, separándose de la previsión del artículo 23 de la Ley del Gobierno, habida cuenta de la vigencia de todas las normas que dan lugar a la aprobación es este nuevo real decreto, sin que tenga sentido mantener una aplicación descoordinada a nivel reglamentario, que solo ocasiona efectos negativos a los destinatarios del mismo.

5. Análisis de impactos.

Se analizan en este apartado el impacto económico, los impactos relativos a los destinatarios de la compensación y las cargas administrativas y el impacto de género, en materia de familia y en relación con la infancia y la adolescencia.

- En cuanto al **impacto económico**, el análisis se abordará desde las perspectivas siguientes: **1º.-)** Desde la perspectiva del impacto positivo de la ATM agrícola sobre la competencia, **2º.-)** Desde la perspectiva de las novedades (compensación del transporte aéreo para todos los sectores, actualización de los productos de alimentación del ganado y de los costes subvencionables), y **3º.-)** Desde



la perspectiva de los efectos económicos y presupuestarios totales de las disposiciones contenidas en el proyecto de real decreto teniendo en cuenta el aumento del porcentaje de compensación del 70 por 100 al 100 por 100:

1º.-) Desde la perspectiva del impacto positivo de la ATM agrícola sobre la competencia, hay que partir del hecho de que se trata de una «ayuda de Estado» autorizada y prorrogada por la Comisión Europea, como resultado de que el Gobierno español, en su momento, justificó y cuantificó formalmente ante la Comisión Europea los sobrecostes adicionales, generados en Canarias por su condición de RUP (lejanía, fragmentación territorial...) y que suponen desventajas competitivas para su actividad económica.

En cualquier caso, no está de más recordar que esta compensación se otorga desde 1982 y que es una ayuda sectorial cuya lógica es compensar los sobrecostes adicionales de transporte, que derivan de la condición de Canarias como RUP. La Comisión Europea, fundamentándose en el Art. 349 del TFUE (antiguo Art. 299.2 del TCE) que consagra el concepto jurídico de la ultraperiferidad, ha autorizado los regímenes de ayudas anteriores (N 433/99), (N 391/2008) y la prórroga actual (Nº SA 38654).

El impacto económico viene determinado por el efecto del futuro real decreto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad, siendo su objetivo compensar los sobrecostes que experimenta el tráfico de productos como consecuencia de la lejanía del archipiélago del territorio nacional y de la Unión Europea (UE) y la fragmentación territorial (doble insularidad), favoreciendo la competitividad y la integración de Canarias en el mercado europeo. Por tanto, las empresas canarias que se benefician de estas ayudas se ven en una situación más próxima a la igualdad de condiciones con las empresas del resto de España, para las que el coste del transporte no tiene tanta incidencia.

En la actualidad, el sector agrícola canario constituye un elemento importante de la economía local, en particular en términos de empleo, y favorece también el desarrollo de la industria agroalimentaria local, que representa la parte más importante de la producción industrial de esta RUP. No obstante, la producción agrícola canaria se



caracteriza por una fragilidad extrema, habida cuenta de los factores naturales y económicos de producción.

Se trata de una producción fuertemente especializada en algunas producciones emblemáticas (en particular, plátano, tomate, papas, flor cortada y esquejes, pepinos y productos hortofrutícolas), que deben enfrentarse a la competencia en los mercados mundiales de productores con menores costes de producción, particularmente salariales. La producción agrícola se caracteriza por una dualidad muy marcada entre una agricultura orientada hacia la exportación y una agricultura de abastecimiento de los mercados locales. La producción presenta un escaso grado de diversificación de cultivos y se caracteriza por el pequeño tamaño de las explotaciones. A todo ello se añaden las dificultades que derivan de la lejanía, la dimensión reducida de los mercados locales, una fuerte densidad de población, en algunos casos su fragmentación, las condiciones climáticas a veces difíciles para la producción agrícola o los riesgos naturales, factores que contribuyen a reducir considerablemente la competitividad de la agricultura de las RUP.

Por otro lado, el sector agrícola constituye un sector que posee una importancia que supera con mucho su contribución al PIB, lo que justifica plenamente que todas las medidas de apoyo específicas para este sector se mantengan o incluso se refuercen de manera duradera.

En este sentido, la compensación al transporte de mercancías en Canarias está justificada y más cuando el sector agrícola presenta una fuerte dependencia del exterior, tanto en el suministro de insumos (abono y productos fitosanitarios, semillas, embalajes, etc.) como en la comercialización de los productos, en un contexto geográfico muy alejado de las fuentes de suministro y de los mercados. Esta dependencia del exterior se traduce en una fuerte vulnerabilidad en el suministro y resalta la importancia del mantenimiento de la agricultura local para contribuir a uno de sus objetivos prioritarios, que es el de la autosuficiencia alimentaria.

Además, la producción destinada a la exportación debe hacer frente a unos costes excesivos (esencialmente vinculados al coste de la mano de obra y a los fletes) y a una fuerte competencia de la producción de los países del mercado regional (países



ACP y cuenca mediterránea, etc.) que también venden su producción en el continente europeo, en condiciones de acceso con frecuencia más favorables. De hecho, la UE ha ratificado diversos tratados agrícolas con terceros países que implicarán reducciones de aranceles e incrementos de productos agrícolas de terceros países.

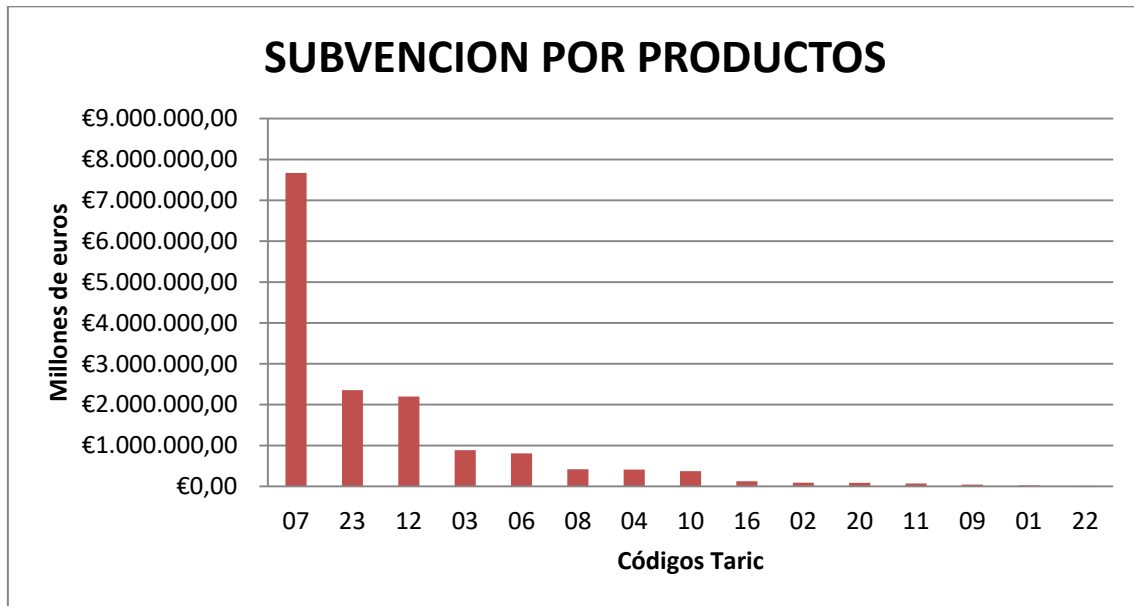
En definitiva, la subvención está justificada por las numerosas desventajas competitivas a las que se enfrenta el sector agroalimentario canario derivadas de la condición de Canarias como RUP y por su fragmentación territorial o doble insularidad. Y es que la subvención constituye una ayuda de vital importancia para un sector crucial para la economía canaria, que genera empleo, y es esencial para la subsistencia de la actividad productiva agrícola y de transformación canaria y para la consolidación del mercado natural de la industria agroalimentaria del archipiélago. Además, los consumidores de las islas también se benefician de la repercusión de las ayudas en los precios de los productos agrícolas.

Por último, en cuanto a los efectos positivos de la ATM agrícola sobre la competencia, el Área de Fomento ha realizado el estudio siguiente para los transportes 2016:

- En cuanto a los productos transportados, destaca la fuerte concentración bajo el epígrafe “HORTALIZAS, PLANTAS, RAÍCES Y TUBÉRCULOS ALIMENTICIOS” (Capítulo 07 de los códigos Taric) que acapara más de siete millones y medio de euros de ayudas, casi un 50% de los fondos concedidos. En este epígrafe se incluye el producto tomate de forma destacada. El índice Herfindahl¹ de productos es de 0,29 reflejando una alta concentración. No obstante, comparando los datos con los del estudio realizado por INECO² de análisis ex-post de la subvención en 2015 para los transportes efectuados en el periodo 2010-2014, que indicaba que el índice Herfindahl de productos era de 0,39, se puede afirmar que la concentración ha disminuido.

¹ El índice de Hirschman-Herfindahl- HHI es el más utilizado para valorar el grado de concentración de un mercado o sector de actividad. Se define como la suma al cuadrado de la cuota de mercado de cada empresa, para todas las empresas en un mercado o sector. El índice toma, por tanto, un valor 0 para mercados en los que las empresas tienen idéntico tamaño y toma valor 1 en el caso de un monopolio. Adicionalmente a este índice, se calculan habitualmente los índices C_n que tienen en cuenta únicamente a las “n” empresas de mayor tamaño de un mercado. Estos índices presentan la misma fórmula de cálculo para valores de n inferiores a N (número total de empresas en el mercado), es decir que el HHI no es otra cosa que el índice C_n para la totalidad de las empresas del sector, n=N.

² Empresa a la que el Ministerio de Fomento encarga la determinación de los costes tipo.



TARIC	CAPÍTULO CÓDIGO TARIC	SUBVENCION	%	INDICE
07	HORTALIZAS, PLANTAS, RAÍCES Y TUBÉRCULOS ALIMENTICIOS	7.669.184,04 €	49,24%	0,24248198
23	RESIDUOS Y DESPERDICIOS DE LAS INDUSTRIAS ALIMENTARIAS; ALIMENTOS PREPARADOS PARA ANIMALES	2.356.120,99 €	15,13%	0,02288634
12	SEMILLAS Y FRUTOS OLEAGINOSOS; SEMILLAS Y FRUTOS DIVERSOS; PLANTAS INDUSTRIALES O MEDICINALES; PAJA Y FORRAJE	2.197.379,67 €	14,11%	0,01990634
03	PESCADOS Y CRUSTÁCEOS, MOLUSCOS Y DEMÁS INVERTEBRADOS ACUÁTICOS	885.728,63 €	5,69%	0,00323432
06	PLANTAS VIVAS Y PRODUCTOS DE LA FLORICULTURA	808.473,43 €	5,19%	0,00269471
08	FRUTAS Y FRUTOS COMESTIBLES; CORTEZAS DE AGRIOS (CÍTRICOS), MELONES O SANDÍAS	417.714,43 €	2,68%	0,00071935
04	LECHE Y PRODUCTOS LÁCTEOS; HUEVOS DE AVE; MIEL NATURAL; PRODUCTOS COMESTIBLES DE ORIGEN ANIMAL NO EXPRESADOS NI COMPRENDIDOS EN OTRA PARTE	409.915,74 €	2,63%	0,00069274
10	CEREALES	374.060,94 €	2,40%	0,00057685
16	PREPARACIONES DE CARNE, PESCADO O DE CRUSTÁCEOS, MOLUSCOS O DEMÁS INVERTEBRADOS ACUÁTICOS	126.996,49 €	0,82%	6,6491E-05
02	CARNE Y DESPOJOS COMESTIBLES	89.862,52 €	0,58%	3,3292E-05
20	PREPARACIONES DE HORTALIZAS, DE FRUTAS U OTROS FRUTOS O DEMÁS PARTES DE PLANTAS	84.592,37 €	0,54%	2,9501E-05
11	PRODUCTOS DE LA MOLINERÍA; MALTA; ALMIDÓN Y FÉCULA; INULINA; GLUTEN DE TRIGO	72.140,32 €	0,46%	2,1455E-05
09	CAFÉ, TÉ, YERBA MATE Y ESPECIAS	44.472,67 €	0,29%	8,1539E-06
01	ANIMALES VIVOS	23.767,39 €	0,15%	2,3289E-06



22	BEBIDAS, LÍQUIDOS ALCOHÓLICOS Y VINAGRE	13.922,10 €	0,09%	7,9908E-07
	TOTAL	15.574.331,73 €	100,00%	0,29335466

- En cuanto a los beneficiarios de las ayudas, el grado de concentración es menor. En el año 2016 dos beneficiarios reciben más de un millón y medio de euros, es decir, entre ambas un 28,55% de la consignación presupuestaria total (Se adjunta cuadro con los diez beneficiarios con mayor porcentaje de ayuda). A falta de información sobre posibles relaciones corporativas o de intereses, una participación de alrededor del 28% del total de los dos primeros beneficiarios y un Herfindahl de 0,05 no parece una concentración excesiva de las ayudas. Máxime teniendo en cuenta que una de las principales desventajas comparativas que afectan a los territorios insulares y/o ultraperiféricos es precisamente su incapacidad para explotar las economías relacionadas con la dimensión (economías de escala, red, alcance...).

Beneficiario	Subvención	%
1	2.687.681,23 €	17,26%
2	1.759.233,42 €	11,30%
3	546.281,29 €	3,51%
4	491.546,25 €	3,16%
5	487.281,21 €	3,13%
6	486.534,54 €	3,12%
7	485.776,65 €	3,12%
8	449.924,42 €	2,89%
9	425.607,59 €	2,73%
10	348.419,66 €	2,24%

- No existen datos que permitan analizar el impacto de las compensaciones sobre las posibilidades de entrada en el mercado, si bien se considera que, dado que no existe ninguna restricción discriminatoria que limite el acceso a la condición de beneficiario de las ayudas, éstas no deberían suponer obstáculo alguno para el acceso al mercado.



2º.-) Desde la perspectiva de las novedades (compensación del transporte aéreo para todos los sectores, actualización de los productos de alimentación del ganado y de los costes subvencionables), las conclusiones son las siguientes:

En cuanto a la ampliación de la compensación del transporte aéreo a todos los productos agrícolas canarios subvencionables (con las excepciones mencionadas: plátano y alimentación de ganado que no sea de origen canario), hay que partir de que, mientras que el RD 170/2009 se limita a compensar la vía aérea, de forma discriminatoria, solamente a los productos relacionados en su anexo I (plantas, flores, esquejes y frutos comestibles en fresco), el RD 362/2009 sí prevé la compensación del transporte aéreo a todos los productos industriales. Analizados los datos del RD 362/2009 para transportes 2015 y 2016, observamos que el porcentaje de ayuda recibida por transporte aéreo supera ligeramente el 2% del total de la ayuda:

RD 362/09 MERCANCÍAS INDUSTRIALES			
EJERCICIO	SUBVENCIÓN TOTAL	SUBVENCIÓN AÉREO	% SUBVENCIÓN
2015	22.503.051,17 €	461.023,57 €	2,05%
2016	23.942.004,37 €	515.874,88 €	2,15%

En cuanto a los datos del RD 170/2009 para transportes 2016, del total de la ayuda concedida 15.574.331,73 €, la ayuda otorgada para el sector flores, plantas y frutas (anexo I del RD 170/2009), fue de 1.043.768,30 € (6,70%), de los cuales 506.602,46 (3,25%) utilizaron el transporte aéreo.

Lo cierto es que la incidencia económica de permitir el transporte aéreo al total de los productos en el RD 170/2009 es difícil de predecir, sin embargo, teniendo en cuenta el carácter extremadamente perecedero de los productos recogidos en el anexo I del RD 170/2009 (506.602,46 €: 48,53% de 1.043.768,30 €), se llega a la conclusión de que el incremento de la ayuda se aproxima más a los datos del RD 362/2009.



Por tanto, se considera que el permitir el transporte aéreo al resto de sectores del RD 170/2009, es decir, productos agrícolas canarios (con las excepciones mencionadas), supondría un aumento de la ayuda concedida en torno al 2% del total. Por lo que teniendo en cuenta los datos de transportes 2016 y el incremento del porcentaje de compensación al 100%, que supondría unas necesidades presupuestaria de unos 20 millones de euros, podríamos estimar un incremento de la ayuda en torno a los 400.000 €.

Por lo que respecta a la actualización de la lista de productos para alimentación del ganado hay que partir de que se trata de las partidas siguientes:

PARTIDA	DESCRIPCIÓN DE LOS PRODUCTOS
0713	Hortalizas de vaina secas desvainadas, aunque estén mondadas o partidas
1206	Semilla de girasol, incluso quebrantada (excepto para la siembra)
12092950	Semilla de altramuza (excepto para siembra)
121292	Algarrobas

Según datos del Gobierno de Canarias, las importaciones de estas partidas durante el ejercicio 2016 han sido las siguientes:

PARTIDA	TONELADAS
0713	8.849,00
1206	731,05
1209	95,53
1212	2.200,58
TOTAL	11.876,16

En virtud del artículo 4 del RD 170/2009, dichos productos son compensables en el trayecto marítimo desde el resto de España a las Islas Canarias, aplicándoseles un coste tipo 0,08 € por KG (Orden FOM/934/2017). Por lo que respecto a los transportes – 2016 (11.876,16 Tn) se llega a la conclusión de que la cantidad máxima que se podría compensar a dichos productos, en el caso de que todos los posibles solicitantes presentaran ayuda al transporte, sería alrededor de los 950.000 €.



Ahora bien, teniendo en cuenta que no todas las empresas solicitan la ayuda, que no siempre corta el coste tipo y que la partida 1209 y 1212 no es totalmente compensable (solamente son compensable las partidas 12092950 y 121292), se llega a la conclusión de que la cantidad de kilos solicitados será con total seguridad inferior a la estimada para realizar esta predicción. Por ello, se entiende que la cantidad subvencionable no superará los 800.000 €.

En cuanto a los costes subvencionables, hay que recordar que todos ellos derivan de las normas comunitarias que regulan las ATM agrícolas e industriales y que, si bien el impacto económico ya se recoge en el apartado 4.V. de la presente memoria, es necesario resaltar los extremos siguientes:

- En cuanto a los costes derivados de la gestión administrativa o emisión de billetes, ya se justificó que no es posible realizar un análisis de su impacto económico, más cuando en la mayoría de los casos ya se están compensando, debido principalmente a que la mayoría de las navieras y Cías. aéreas ya lo incluyen dentro del coste correspondiente al flete.
- Los recargos por fletes especiales, en función del tipo de mercancía y de las unidades de transporte empleadas, en especial, los costes de alquiler de las unidades de transporte frigorífico de productos perecederos, ya son objeto de compensación, por lo que la referencia expresa a éstos no implicará impacto económico alguno. De hecho, en cuanto al alquiler de las unidades de transporte frigorífico, las Órdenes Ministeriales por las que se determinan anualmente los costes tipo ya prevén, desde los transportes 2007, costes tipo específicos para los casos de alquiler de unidades de transportes para productos de carácter perecedero.
- En cuanto a los “costes del retorno/vuelta de los elementos de transporte en vacío”, para determinar su impacto económico hay que partir de los datos de años anteriores.

En la ATM – 2015 se detectó que 535 envíos incluían “retornos en vacío” de un total de 62.299 envíos que recibieron compensación (0,86%). De estos 535 envíos se justificaron un total de 140.871,52 €, que, al aplicárseles una reducción del 50%, se consideró subvencionable la cantidad de 70.435,76 € y se otorgó una ayuda, después de aplicar los costes tipos, de 48.069,67 €. Por lo tanto, si



consideramos un porcentaje de cobertura de la ayuda del 100% y no aplicásemos al coste total justificado (140.871,52 €) la reducción del 50%, la inclusión de los “retornos en vacío” (sin considerar la posible influencia que originaría la aplicación de los costes tipo, que reduciría la cantidad justificada, y los posibles incrementos de solicitudes de compensación para ejercicios posteriores), supondría un aumento de la cantidad subvencionada en 92.801,85 € (140.871,52 € - 48.069,67 €).

En la ATM - 2016, los envíos afectados fueron 561 de los 67.441 envíos que recibieron la ayuda (0,83%). De estos 561 envíos se justificaron un total de costes compensables por importe de 120.563,12 €, que, al aplicárseles una reducción del 50%, se consideró subvencionable la cantidad de 60.281,56 € y se concedió una ayuda, después de aplicar los costes tipos, por importe de 42.187,66 €. Realizando el mismo análisis que para las ayudas de 2015, el aumento de la ayuda sería de 78.375,46 €.

En conclusión, partiendo de los datos anteriores, se puede concluir que el aumento de la ayuda sería de entre 75.000 € a 100.000 €.

- En cuanto a los “costes de manipulación de la mercancía”, el objetivo de las nuevas normas, que regularán las ATM agrícolas e industriales, es concretar el mencionado concepto, por lo que estos costes no implicarán un aumento de la ficha presupuestaria, dado que ya se compensan.
- Por lo que respecta a las tasas del peso muerto o tara de los elementos del transporte, ya se justificó que no se puede realizar un análisis de su impacto económico, más cuando en la mayoría de los casos ya se está compensando, debido a que la mayoría de las navieras y Cías. aéreas ya lo incluyen dentro del concepto genérico “tasa de la mercancía: T3 (barco) E2/G4 (avión)” o del coste correspondiente al flete.
- En cuanto a los “costes de los controles de seguridad y protección”, no implicarán un aumento de la ficha presupuestaria, dado que ya se compensan.

3º.-) Desde la perspectiva de los efectos económicos y presupuestarios totales de las disposiciones contenidas en el proyecto de real decreto, teniendo en cuenta el aumento del porcentaje de compensación del 70 por 100 al 100 por 100, se ha llegado a la conclusión de que el mencionado incremento hubiera originado en años anteriores



unas necesidades presupuestarias de unos 20 millones de euros. Por lo que teniendo en cuenta que para los presupuestos del ejercicio 2018 la consignación presupuestaria se ha incrementado hasta los 23.500.000,00 €, se puede afirmar que el incremento del porcentaje de compensación no implicará nuevas necesidades presupuestarias:

- Durante los últimos tres ejercicios presupuestario la consignación presupuestaria fue de 17.060.000,00 €. En el siguiente cuadro se recogen las cantidades justificadas, ayudas concedidas, base subvencionable y porcentaje de compensación efectivo.

CONSIGNACIÓN PRESUPUESTARIA 17.20.35.441P.478.01					
EJERCICIO	PRESUPUESTO	CANTIDAD JUSTIFICADA	AYUDA CONCEDIDA	BASE SUBVENCIONABLE	PORCENTAJE DE COMPENSACIÓN EFECTIVO
TRANSPORTES 2014 (PGE 2015)	17.060.000,00 €	27.970.526,00 €	14.626.871,80 €	17.980.855,68 €	52,63%
TRANSPORTES 2015 (PGE 2016)	17.060.000,00 €	28.865.150,71 €	16.125.845,87 €	19.958.949,50 €	55,87%
TRANSPORTES 2016 (PGE 2017)	17.060.000,00 €	28.016.985,93 €	15.574.331,73 €	19.617.657,91 €	55,59%

En dichos años, el porcentaje de compensación aplicado fue del 70% (Art. 3 del RD 170/2009), no obstante, como se puede comprobar, el porcentaje de compensación “efectivo”, calculado como el porcentaje de ayuda concedida respecto a la cantidad total justificada, no superó el 55% en ninguno de los tres ejercicios presupuestarios.

- Esta diferencia entre el porcentaje de compensación aplicado y el “efectivo” es debida, principalmente, al cálculo de la compensación de los transportes Canarias - UE, ya que en estos casos el 70% no se aplica al valor menor de entre el coste solicitado y el coste tipo, sino que siempre se aplica al coste solicitado. Posteriormente, en caso de que la cantidad resultante de aplicar el 70% al coste tipo sea superior a éste, es cuando se aplica la limitación del coste tipo (Art. 3.2. párrafo 2º del RD 170/2009), otorgándose, como máximo, el importe fijado en el coste tipo.

En definitiva, en el caso anterior del trayecto Canarias – UE, en el que la cantidad otorgada es, como máximo, el importe fijado en el coste tipo (por ser éste superior a la cantidad resultante de aplicar el 70% a la cantidad solicitada), no afectaría el aumento del porcentaje de compensación al 100%, ya que si el coste tipo limita cuando se aplica el 70%, seguirá limitando, aún más, cuando se



aplique el 100%. Y lo cierto es que la mayoría de los envíos solicitados son, como se verá, de este tipo:

- En la siguiente tabla se muestra la cantidad total justificada y la cantidad justificada por empresas que realizaron el trayecto Canarias - UE. Se puede observar que el porcentaje del total que justificaron dichas empresas es aproximadamente la mitad del total justificado, dándonos una idea de la importancia de dicho trayecto en el RD 170/2009.

TRANSPORTES	CANTIDAD JUSTIFICADA	CANTIDAD JUSTIFICADA TRAYECTO CANARIAS-UE	%
2014	27.970.526,00 €	15.449.241,98 €	55,23%
2015	28.865.150,71 €	14.737.059,86 €	51,05%
2016	28.016.985,93 €	13.660.611,51 €	48,76%

- Partiendo de que dichas empresas recibieron una ayuda del 70% de la cantidad justificada, limitada por el coste tipo, el Área de Fomento ha realizado un estudio de los envíos a los que se les aplicó el límite del coste tipo, obteniendo los siguientes datos:

Transportes	Envíos trayectos Canarias-UE	Envíos limitados por coste tipo	%	Ayuda recibida	Ayuda recibida limitada por coste tipos
2014	3903	3100	79,43%	7.235.433,51 €	6.703.991,43 €
2015	3650	2916	79,89%	7.528.624,44 €	7.091.720,36 €
2016	3451	2557	74,09%	6.603.429,32 €	6.049.038,88 €

- Se puede observar como cerca del 80% de los envíos que realizaron el trayecto Canarias-UE recibieron como ayuda el importe fijado en el coste tipo, al justificar unas cantidades superiores a éste. Por lo que a dichos envíos no les afectaría el aumento del porcentaje de compensación del 70% al 100%, sino que recibirían la misma cuantía de ayuda.

En conclusión, a la hora de analizar el impacto económico del incremento del porcentaje de compensación del 70% al 100%, tendríamos que tener en cuenta que un gran porcentaje de la ayuda concedida de los transportes de años anteriores ya ha recibido el máximo y no le afectará el aumento del porcentaje de compensación. Podemos comprobar con los datos de las tablas anteriores, que de los 15.574.331,73 €



de ayudas concedidas para transporte 2016, 6.049.038,88 € (38,84%) ya recibieron el total del coste tipo.

Debido a la importancia analizada del trayecto Canarias-UE, el Área de Fomento, sin tener en cuenta la demanda de nuevos fondos, ha llegado a la conclusión de que el incremento del porcentaje de compensación del 70% al 100% hubiera originado en años anteriores unas necesidades presupuestarias de unos 20 millones de euros.

Teniendo en cuenta que para los presupuestos del ejercicio 2018 la consignación presupuestaria aprobada se ha incrementado hasta los 23.500.000,00 €, se podría afirmar que el incremento del porcentaje de compensación no implicaría nuevas necesidades presupuestarias y permitiría la compensación de las novedades del presente proyecto de real decreto (compensación del transporte aéreo para todos los sectores, actualización de los productos de alimentación del ganado y de los costes subvencionables) que, como se ha analizado en esta memoria, alcanzarían unas necesidades presupuestaria totales inferiores al millón y medio de euros (1.300.000 € aprox.).

Por último, cabe añadir que la gestión que va a originar la nueva norma no va a suponer nuevos medios personales o materiales, pues se atenderá con los recursos ya existentes.

- En cuanto al **impacto relativo a los destinatarios de la compensación y las cargas administrativas**, se considera que la medida que se propone no supone aumento de las cargas administrativas, sino todo lo contrario, toda vez que, como se ha fundamentado a lo largo de todo el proyecto de real decreto, uno de sus objetivos es mejorar los trámites administrativos y reducir las cargas administrativas, sin que ello suponga una menor seguridad de cara a la acreditación fehaciente de la compensación, en aras a una Administración Pública más eficaz y eficiente.

- En cuanto al **impacto de género**, el nuevo real decreto no tiene afección sobre el impacto de género. De acuerdo con lo establecido en la disposición adicional décima de la ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas, se destaca que este proyecto de orden tampoco tiene **impacto en materia de familia**.



Finalmente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, se destaca que este proyecto de orden carece de **impacto en relación con la infancia y la adolescencia**.