



**INFORME SOBRE LA PROPUESTA DE
ESTABLECER UNA TARIFA AÉREA ÚNICA
EN LAS RUTAS INTERINSULARES DE LAS
ILLES BALEARS**

INF/CNMC/089/17

15 de junio de 2017

Índice

I.	ANTECEDENTES	3
II.	CONTENIDO DE LA PROPUESTA	4
III.	MARCO REGULATORIO APLICABLE	8
III.1	Regulación UE	8
III.2	Regulación nacional	10
III.3	Regulación de OSP en el tráfico interinsular de Baleares	11
IV.	OBSERVACIONES	12
V.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	20

INFORME SOBRE LA PROPUESTA DE ESTABLECER UNA DE TARIFA AÉREA ÚNICA EN LAS RUTAS INTERINSULARES DE LAS ILLES BALEARS

SALA DE COMPETENCIA

Presidente

D. José María Marín Quemada

Consejeros

D. Josep María Guinart Solà

D^a. Clotilde de la Higuera González

D^a. María Ortiz Aguilar

Secretario de la Sala

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 15 de junio de 2017

Vista la solicitud de informe remitida por el Ministerio de Fomento, en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, la **SALA DE COMPETENCIA**, acuerda emitir el siguiente Informe relativo a la propuesta formulada por la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para sustituir el actual régimen de transporte aéreo entre las islas, por un nuevo régimen caracterizado, en esencia, por la aplicación de una tarifa única de 30€ por trayecto para todos los viajeros.

I. ANTECEDENTES

El 6 de abril de 2017 tuvo entrada en esta Comisión, remitida por la Dirección General de Aviación Civil (DGAC) del Ministerio de Fomento, la solicitud de informe en relación con la propuesta del Gobierno de las Illes Balears para sustituir el actual régimen de transporte aéreo interinsular. La información estaba integrada por una memoria justificativa de la medida propuesta ("*Estudio sobre el Establecimiento de una tarifa plana en los vuelos interinsulares en Baleares*" del Gobierno de Illes Balears de 2016) y documentación remitida por diferentes asociaciones del sector presentando alegaciones a la medida, tras ser consultadas al efecto por DGAC.

Este informe analiza las implicaciones de la propuesta para modificar el vigente régimen de Obligaciones de Servicio Público (en adelante, OSP) en las rutas aéreas internas de las propias Illes Balears desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

De la documentación remitida por la DGAC se desprenden las siguientes características básicas de la medida propuesta:

- **Se determina el precio final venta al público en 30 €** por trayecto entre islas (incluyendo tasas, impuestos, gravámenes, cargos por emisión, así cualquier otro cargo o equivalente¹).
- Esta tarifa es única, es decir, es aplicable indistintamente a viajeros **residentes** como a **no residentes**.
- Es una tarifa plana universal que **no será acumulable** con ningún otro tipo de descuento.
- El régimen propuesto implica la **eliminación del descuento para residentes del 50%** de la tarifa aérea para los trayectos interinsulares así como la supresión del resto de bonificaciones y descuentos aplicables actualmente (ej. familia numerosa, enfermos).
- **No se especifican las condiciones operativas** específicas a las que tienen que responder las compañías interesadas (frecuencias, capacidad, asientos etc.) aunque se señala que serán *suficientes* para garantizar una conectividad adecuada entre las islas.
- Se opta por **restringir a un máximo de un operador por ruta elegido por licitación y, por consiguiente, la desaparición del modelo actual de competencia.**

Si bien no se ha remitido para informe una propuesta de norma que materialice la medida en cuestión (implantación de la tarifa plana), se ha aportado un Estudio (en adelante, el *Estudio*) elaborado por el Gobierno de las Illes Balears.

En relación con el régimen actual de OSP en las rutas aéreas entre Islas, resulta significativo:

Las distancias, tiempos de traslado y compañías operadoras tal y como se refleja en la siguiente tabla:

¹ Se incluye la remuneración y comisiones ofrecidas a las agencias, tasas, impuestos y otros servicios auxiliares, así como el equipaje.

Tabla 1. Rutas interinsulares

Islas	Ruta	Distancia	Duración	Compañías	Tipo
Mallorca - Menorca	Palma - Mahón	143 Km	0:35	Iberia, Air Europa	OSP abierta
Mallorca - Ibiza	Palma - Ibiza	128 Km	0:40	Iberia, Air Europa	OSP abierta
Menorca - Ibiza	Mahón - Ibiza	267 Km	0:50	Iberia, Air Europa	OSP abierta*

(*) La ruta Menorca - Ibiza solo es directa en temporada alta, operando con escala en Palma el resto del año.

Fuente: *Estudio sobre el Establecimiento de una tarifa plana en los vuelos interinsulares en Baleares* del Gobierno de Illes Balears de 2016

Además, destacan los siguientes valores contenidos en el *Estudio*:

- Las plazas mensuales ofrecidas en trayectos aéreos interinsulares varían considerablemente a lo largo del año, siendo más altas en los meses de verano. En 2015, se ofrecieron un total de 1.140.000 plazas.
- La demanda también varía, pero en menor medida, durante los meses de verano.
- Ocupación media: 60% en 2014 y 53% en 2015 (debido a la entrada de un nuevo competidor).
- Evolución de las tarifas medias por trayecto a precios constantes (2008-2013): Mallorca-Menorca 79,01 euros promedio y Mallorca-Ibiza 80.44 euros promedio.
- Medios alternativos: marítimo con tiempos superiores a las 3 horas.²

En cuanto al fondo del análisis realizado en el Estudio cabe extraer los siguientes argumentos:

- Se señala que el objetivo de la medida es **garantizar el servicio público relativo a la movilidad entre islas a un coste asumible por la ciudadanía**. Los **objetivos socioeconómicos** a los que se alude en el *Estudio* son³:
 - Desarrollo económico de la región y mejora de la cohesión territorial a nivel general.

² Por lo que según el Estudio no puede considerarse como una ser alternativa válida a efectos del Reglamento 1008/2008, art. 16.3: *b) la posibilidad de recurrir a otros modos de transporte y la capacidad de estos modos de satisfacer las necesidades de transporte consideradas, en particular cuando existan servicios ferroviarios que cubran la misma ruta en un tiempo inferior a tres horas y con frecuencias y conexiones suficientes y horarios convenientes.*

³ Pág. 50 del Estudio.

- Mejorar la movilidad del residente y reducir el agravio comparativo en el coste del transporte con el resto de CCAA peninsulares.
 - Mejora en el acceso a residentes y turistas de Menorca e Ibiza-Formentera de una manera más económica al núcleo de la oferta de vuelos nacionales e internacionales del Aeropuerto de Palma.
 - Promover el turismo inter islas, repartiendo la riqueza entre las distintas islas⁴.
 - Reducir el coste del transporte de personal a las empresas y Administraciones Públicas que desarrollan su actividad en más de una isla y con el exterior.
 - Garantizar el acceso de los residentes de las "islas menores" a la oferta sanitaria tanto pública como privada ubicada en la isla de Mallorca⁵, favorecer los desplazamientos de equipos y deportistas en competiciones oficiales, reducir cargas de desplazamiento en los estudios universitarios tanto de la universidad local como del resto de universidades ajenas a la CCAA.
- Entre los motivos económicos alegados, destaca el de mejorar el control del gasto público. Se defiende la eliminación del descuento a residentes al entender que **el mismo causa una subida de los precios del transporte aéreo en el mercado español (a residentes y no residentes) al hacer la demanda menos elástica**, sin que se aprecie tampoco una mejora de la calidad del servicio en forma de aumento de las frecuencias en las rutas bonificadas. Se afirma que atendiendo a estas circunstancias las compañías son las mayores beneficiadas de las ayudas o subvenciones a los residentes⁶. El sistema actual basado en descuentos y precios de referencia arroja resultados de falta de eficacia para mantener unos precios bajos para los residentes.
 - Se apunta a que se debe **optar por un sistema que renuncie a los beneficios de la libre competencia**, es decir, acabar con un sistema de OSP abierto y **migrar a un sistema de OSP restringido a una**

⁴ Concretamente, se señala la necesidad de consolidar las Islas Baleares como un destino turístico único ya que las Islas se perciben como destinos separados y fomentar una mayor desestacionalización de la temporada turística fomentando la transferencia de turistas de la Isla mayor (Mallorca) a las menores que tienen menor temporada turística.

⁵ Se alude al elevado gasto que supone el traslado de pacientes y acompañantes y calculan un ahorro con la tarifa plana para el gasto público de la Comunidad Autónoma de 542.382 euros.

⁶ Pueden citarse referencias a Estudios de Fageda, X. and L. Fernandez-Villadangos (2009), *Triggering competition in the Spanish airline market: the role of airport capacity and low cost carriers*, Journal of Air Transport Management, 15, 36-40. Joan Calzada and Xavier Fageda Universitat de Barcelona, (2010) *Discounts and Public Service Obligations in the Airline Market: Lessons from Spain*.

compañía operadora que será elegida tras un proceso de licitación.

La opción de OSP restringida a una sola compañía implicaría la salida de una de las compañías activas en estas rutas reduciéndose en consecuencia la oferta total⁷. Por ello, se considera que la compañía adjudicataria de la licitación deberá incrementar las frecuencias para cubrir la demanda.

- Se pretende justificar la proporcionalidad de la medida alegando que las tarifas medias de los trayectos interinsulares en 2014 se han mantenido por debajo de los precios de referencia, por lo tanto, el propio mercado se ha posicionado con precios a la baja.
- Se parte de la premisa de que la **demanda aérea es elástica** por lo que una bajada de la tarifa a 30 euros redundará en una mayor demanda de plazas (sobre todo para los residentes que suponen un 84,42% de los pasajeros en esas rutas). La tarifa plana conllevaría un incremento de un tercio del tráfico actual, aumentando considerablemente el número de desplazamientos entre Islas. En la siguiente tabla se analiza la diferencia de tarifas: la propuesta respecto de la tarifa media promedio vigente.

Tabla 26. Evolución de precios ligada a la tarifa plana

Trayecto	Tipo	Precio actual	Tarifa plana	Variación	%
Mallorca - Menorca	No residente	79,01 €	30,00 € -	49,01 €	-62,03%
Mallorca - Menorca	Residente	39,51 €	30,00 € -	9,51 €	-24,06%
Menorca - Ibiza	No residente	80,44 €	30,00 € -	50,44 €	-62,71%
Menorca - Ibiza	Residente	40,22 €	30,00 € -	10,22 €	-25,41%

Fuente: *Estudio sobre el Establecimiento de una tarifa plana en los vuelos interinsulares en Baleares* del Gobierno de Illes Balears de 2016.

- **Se reconoce que no se dispone de datos sobre los costes operativos y márgenes de las compañías.** Pero se da por sentado que la adopción de la tarifa plana supondría, en todo caso, una aportación estatal aunque el impacto sería netamente positivo para la Comunidad balear (mayor recaudación tributaria).
- **Se señala que no se puede calcular la supuesta compensación con cargo a fondos del Estado que implicaría la puesta en marcha de la**

⁷ Se concluye en el Estudio que en el duopolio actual (Air Nostrum y Air Europa) el aumento de la oferta (antes sólo estaba Air Nostrum) no ha ido acompañado de una rebaja de la tarifa media.

medida porque solo se dispone de información de forma agregada⁸ **aunque se presume que supondrá un** encarecimiento del coste total para el Estado **en 4,4 millones de euros** (es decir, un 19,70% más que el actual). A su juicio, este sería el incremento mínimo de aportación estatal para garantizar la viabilidad el sistema y la compensación oportuna de los operadores.

III. MARCO REGULATORIO APLICABLE

Cabe diferenciar entre la regulación proveniente de la UE y el marco nacional.

III.1 Regulación UE

El artículo 106 (2) TFUE establece que las empresas a cargo de servicios de interés económico general están sujetas a los Tratados, en particular a las normas referidas a la competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada. El desarrollo de los intercambios no deberá quedar afectado en forma tal que sea contraria al interés de la Unión.

Las reglas relativas a la compensación por el desarrollo de obligaciones de servicio público se recogen en el Reglamento (CE) nº 1008/2008 para el sector aéreo y en el Reglamento (CE) 3577/92 para el transporte marítimo.

De conformidad con el Reglamento (CE) 1008/2008⁹, los Estados miembros pueden imponer OSP¹⁰ en aquellas rutas que sean vitales para el desarrollo económico y social de la región a la que sirven, para lo cual deben respetar estas orientaciones:

- Deben **consultar a otros EE.MM interesados e informar a la Comisión Europea**, a los aeropuertos de que se trate y a las compañías aéreas que operen en ese trayecto. La Comisión publicará una nota

⁸ Se reconoce en pág. 46 del *Estudio* que existen limitaciones metodológicas en el cálculo que realizan dado que no se han tenido en cuenta el efecto de los impuestos indirectos y elementos no subvencionables de la tarifa, y que se ha optado por simplificar el cálculo al máximo.

⁹ [Reglamento \(CE\) nº 1008/2008](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 2008, sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad, interesa el artículo 16 *Principios generales de las obligaciones de servicio público*, artículo 17 *Procedimiento de licitación para las obligaciones de servicios público* y artículo 18 *Examen de las obligaciones de servicio público*.

¹⁰ Se entiende por OSP “*cualquier obligación impuesta a los servicios aéreos regulares entre un aeropuerto de la Comunidad y otro que sirva a una región periférica o en desarrollo, o en una ruta de baja densidad cuando dicha ruta se considere esencial para el desarrollo económico y social de la región*”.

informativa en el *Diario Oficial de la Unión Europea*. Si la ruta tiene menos de 10.000 usuarios anuales, bastará con que se publique en el Diario Oficial del Estado Miembro en cuestión. Todas las rutas sujetas a OSP en la UE se publican en un [inventario](#) que gestiona la Comisión Europea.

- La obligación ha de ser **proporcional y se impondrá solamente en la medida necesaria para garantizar unos requisitos** en materia de continuidad, regularidad, precios o capacidad mínima que las compañías aéreas no asumirían si únicamente tuvieran en cuenta su interés comercial. Estos requisitos se establecerán de manera transparente y no discriminatoria. Debe evaluarse por ello:
 - la proporcionalidad entre la obligación prevista y las necesidades de desarrollo económico de la región de que se trate.
 - la posibilidad de recurrir a otros modos de transporte y la capacidad de estos modos de satisfacer las necesidades de transporte consideradas.
 - las tarifas aéreas y las condiciones que puedan proponerse a los usuarios.
 - el efecto combinado de todas las compañías aéreas que operen o vayan a operar en la ruta.
- En principio **se permite a toda compañía que lo desee prestar servicio** en las condiciones establecidas en la OSP en la ruta sujeta a la misma. Si ninguna compañía hubiera iniciado o pudiera demostrar estar a punto de iniciar servicios en la ruta en cuestión, el **Estado miembro puede limitar a una única compañía** la prestación del servicio: este derecho de prestación en exclusiva debe otorgarse mediante licitación pública a nivel comunitario en condiciones de transparencia y no discriminación.
- El **periodo máximo es de 4 años**, que podrá ser de 5 si la ruta da servicio a una región ultraperiférica¹¹, y que transcurrido el cual, la situación deberá volver a estudiarse.
- La indemnización para la compañía prestadora no podrá exceder del importe necesario para cubrir los costes netos derivados de la ejecución de cada OSP, teniendo en cuenta los correspondientes ingresos conservados por el operador y unos beneficios razonables.

¹¹ Por ejemplo, Islas Canarias.

III.2 Regulación nacional

Tras la liberalización del mercado a nivel europeo en 1992¹², las autoridades españolas consideraron que el sistema de transporte aéreo no daba satisfacción a las necesidades de movilidad de los ciudadanos residentes en las Islas canarias y baleares.

El artículo 103 de la [Ley 66/1997 de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social](#), contenía un mandato al Gobierno para que, de acuerdo con lo establecido en la regulación comunitaria entonces vigente, previa audiencia a los Gobiernos autonómicos respectivos, procediese a la declaración de OSP en las rutas interinsulares de ambas CCAA. En la actualidad, la declaración de OSP se regula por el artículo 95 de la [ley 2/2011 de 4 de marzo, de Economía Sostenible](#):

- Pueden declararse OSP cuando hay servicios que las empresas operadoras no prestarían exclusivamente por su propio interés comercial y que resulten necesarios para asegurar el servicio de transporte, a través de cualquier modo de transporte, entre distintas localidades o para garantizar su prestación en condiciones razonablemente aceptables de frecuencia, precio, calidad o universalidad.
- Solamente podrán otorgarse subvenciones en régimen de concurrencia competitiva como compensación a la asunción de OSP. Las subvenciones deben ir estrictamente vinculadas al mercado geográfico que resulte deficitario, impidiéndose las subvenciones cruzadas.
- Corresponde al Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Fomento, y previo informe de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, la declaración de OSP.
- El Ministro de Fomento fijará las condiciones de prestación y las compensaciones económicas que procedan, suficientes para cubrir los costes del servicio y un beneficio razonable, con sujeción a los Reglamentos comunitarios sobre establecimiento de OSP en los transportes terrestre, marítimo y aéreo.
- Cuando el acceso al mercado es restringido, la compensación se definirá mediante procedimientos de licitación pública transparentes,

¹² En 1992, el llamado «tercer paquete» (es decir, los Reglamentos (CEE) n.º 2407/92, n.º 2408/92 y n.º 2409/92 del Consejo, sustituidos en la actualidad por el Reglamento (CE) n.º 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo) eliminó todas las restricciones comerciales restantes para las líneas aéreas europeas que operaban en la Unión, con lo que se establecía el «mercado único europeo de la aviación».

equitativos y no discriminatorios en los que se ponderará debidamente la oferta que solicite una menor compensación.

Las obligaciones que se han impuesto hasta ahora consisten fundamentalmente en **unas frecuencias de vuelos diarios mínimos y unos asientos anuales mínimos, así como unos precios máximos o de referencia.**

Actualmente hay establecidas obligaciones de servicio público en las rutas interinsulares de Baleares y Canarias, así como en la ruta Almería-Sevilla:

- **Rutas interinsulares de Canarias:** las OSP para 13 rutas interinsulares en Canarias se establecieron por Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de julio de 1998 y posteriormente fueron modificadas por [Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de junio de 2006](#).
- **Rutas interinsulares de Baleares:** fueron establecidas OSP en 3 rutas interinsulares de Baleares por Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de noviembre de 2003, modificado por [Orden del Mº Fomento de 7 de abril de 2008](#).
- **Ruta Almería-Sevilla:** fue declarada [por Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de marzo de 2009](#)

III.3 Regulación de OSP en el tráfico interinsular de Baleares

La regulación actual, establecida por [Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de noviembre de 2003](#) y modificada por la [Orden de 2008](#) referida en el apartado anterior, establece las siguientes características:

- Se establecen un número de vuelos de ida y de vuelta mínimos (4 en invierno y 5 en verano entre las islas mayores) y un número mínimo de pasajes ofertados para la temporada de invierno y para la temporada de verano.
- Se establece un umbral del 75% de ocupación de los vuelos, pasado el cual las aerolíneas han de incrementar la frecuencia o bien bajar el precio de los billetes vendidos por encima de ese 75% al menos un 10%.
- Se fijan unas tarifas de referencia para cada recorrido¹³, de modo que, aunque se permite la fluctuación de precios, en media deben respetar la tarifa aprobada por el Ministerio de Fomento.
- Se contemplan bonificaciones a los residentes (50% del precio) en los términos del [RD 1316/2001, de 30 de noviembre, por el que se regulan la bonificación en las tarifas de los servicios regulares de transporte](#)

¹³ Mallorca-Ibiza: 90 euros; Mallorca-Menorca: 90 euros; y Menorca-Ibiza:123 euros.

[aéreo y marítimo para los residentes en las Comunidades Autónomas de Canarias e Illes Balears y en las ciudades de Ceuta y Melilla](#), que se les liquidarán con posterioridad a las compañías aéreas en los términos especificados en el RD.

- Las compañías deben comprometerse a operar la ruta en las condiciones especificadas durante un mínimo de 12 meses. Tienen que preavisar de la cesación del servicio con al menos 6 meses de antelación.

En resumen, el régimen vigente no establece ni monopolio ni compensación por la operación de la ruta, se limita a determinar unas condiciones de frecuencia, capacidad y precios de referencia.

IV. OBSERVACIONES

La existencia de competencia constituye uno de los elementos definitorios de la economía de mercado, disciplina la actuación de las empresas y reasigna los recursos productivos a favor de los operadores o las técnicas más eficientes. Esta eficiencia productiva se traslada al consumidor en forma de menores precios o de un aumento de la cantidad ofrecida de los productos, de su variedad y calidad, así como de la innovación, con la consiguiente mejora del bienestar del conjunto de la sociedad¹⁴. Su defensa y protección es un deber que compete a todos los poderes públicos (art. 38 Const. 78¹⁵).

Cualquier ejercicio de valoración de la medida propuesta debe partir del reconocimiento de la libertad de empresa y del alcance vinculante de los principios de regulación económica eficiente¹⁶ (necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión) para todas las actuaciones normativas¹⁷ y, en especial, para

¹⁴ Por si sirve de referencia en cuanto al análisis del sector, cabe mencionar el Estudio sobre las condiciones de competencia entre Aeropuertos fue realizado por la CNMC en julio de 2014 [E/CNMC/0002/14 EL SECTOR AEROPORTUARIO EN ESPAÑA: SITUACION ACTUAL Y RECOMENDACIONES DE LIBERALIZACION](#).

¹⁵ Art. 38: “Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación”.

¹⁶ Estos principios se recogen, además de en el art. 38 (Const. 78), en distintas leyes de carácter nacional, como la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía sostenible, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio o la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. Ver además las dos notas al pie siguientes.

¹⁷ Art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común AA.PP.

aquellas que limiten el ejercicio de derechos introduciendo potenciales restricciones a la competencia efectiva¹⁸.

A través del principio de necesidad, se comprueba que la introducción de una restricción a la competencia esté vinculada causalmente a la corrección de un fallo de mercado que afecte a una razón imperiosa de interés general (RIIG). Por su parte, en caso de superar el principio de necesidad, el principio de proporcionalidad establece que las restricciones deben minimizar la distorsión a la competencia efectiva. Solamente una vez constatado que la restricción a introducir supera este análisis previo, cabe plantearse intervenir administrativamente y de forma estrictamente proporcional, limitando los principios del régimen de libre competencia.

En el caso que nos ocupa, las autoridades españolas, de conformidad con lo establecido en el Reglamento (CE) 1008/2008¹⁹ sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos, han optado por una solución que introdujo restricciones a la competencia en forma de OSP (precios de referencia y condiciones operativas).

No es objeto de este informe realizar una valoración de si la fijación de las OSP vigentes estaba y, en su caso, está todavía justificada desde la óptica de los principios mencionados anteriormente. Nuestra aproximación al caso versará únicamente sobre la propuesta que ahora se plantea de introducir una tarifa única para todos los viajeros.

En este sentido, toda propuesta que modifique la situación actual debería preservar estos elementos:

- Garantizar que la aplicación de la libre competencia no sea la mejor opción regulatoria frente a posibles alternativas restrictivas que serían en todo caso supletorias.
- Sólo en el caso de que se probara inviable acudir a un régimen liberalizado, aportar la debida fundamentación de la adecuación del régimen de restricciones impuesto (OSP) a los principios de regulación económica eficiente.

Cabe señalar que la documentación aportada para realizar este informe incluye datos sobre diferentes aspectos en relación con las rutas entre islas pero no ilustra en qué medida la situación descrita no mejoraría con la introducción de

¹⁸ Art. 4 de la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público y art. 5 de la Ley 20/2013 de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

¹⁹ En especial el art. 16 Reglamento 1008/2008, sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad.

medidas que fomentaran una mayor competencia efectiva en beneficio de los consumidores.

Analizado el referido Estudio, sin perjuicio de ser interesante en cuanto a la información ofrecida en ciertos aspectos (ocupación, perfil del viajero, incrementos de demanda²⁰...) adolece de falta de concreción en otros, principalmente por limitaciones de la metodología de cálculo utilizada²¹.

Dichas medidas podrían llevar a la modificación de los precios de referencia actualmente establecidos en la OSP, para lo que sería necesario un análisis actualizado de los costes globales que deben asumir las compañías aéreas. Es esencial contar con ese análisis previo para plantearse cualquier modificación de las condiciones de acceso y ejercicio.

No parece por ello razonable eliminar la competencia actualmente existente pasando de un mercado con al menos dos operadores activos a un mercado con un solo operador por los siguientes motivos:

En primer lugar, porque el principio general al que hay que tender es precisamente el contrario –protección de la libertad de empresa- y cualquier restricción²² a la misma debe estar fundamentada en la existencia de un fallo de mercado, que no ha quedado acreditado en la documentación aportada. La mera existencia de precios supuestamente altos en estas rutas no es condición suficiente para considerar que estamos ante un fallo de mercado que necesitaría un cambio a una tarifa única.

No olvidemos que la fijación de un precio único por los poderes públicos es una medida de especial gravedad para la libre competencia y que debería ser contemplada como la última opción en el caso de que todas las medidas de intervención anteriores se mostraran ineficaces para conseguir sus objetivos. Cabe recordar igualmente que cualquier cambio en las condiciones existentes debe partir de un análisis en profundidad de las barreras regulatorias, para determinar en qué medida son éstas las que influyen de forma más directa en el potencial interés comercial de estas rutas.

En segundo lugar, incluso si llegara a probarse que efectivamente siguen siendo necesarias las OSP vigentes, en aplicación de los principios de

²⁰ Según el Estudio, la ocupación viene siendo del 53% en 2015, los precios medios en el periodo 2008-2013 se han mantenido por debajo de los precios de referencia, y se considera que a mayor subvención a residentes menos elástica será la demanda.

²¹ Fundamentalmente se alega por el Estudio la indisponibilidad de datos desagregados.

²² En palabras del art. 16 del Reglamento (CE) 1008/2008: "(...) requisitos en materia de continuidad, regularidad, precios o capacidad mínima que las compañías aéreas no asumirían si únicamente tuvieran en cuenta su interés comercial"

regulación económica eficiente mencionados y teniendo en cuenta los objetivos perseguidos²³, parece razonable la introducción de ciertas medidas que consigan mejoras en las prestaciones ofrecidas por los operadores. Entre otras, como después se desarrollará, si del análisis de costes globales²⁴ de los operadores aéreos así se justificara cabría pensar en una posible reducción del precio de referencia establecido por OSP.

Ello no obsta para considerar que efectivamente el modelo actual de subvenciones a residentes -sea en los porcentajes actuales o en porcentajes superiores²⁵- aparentemente no impiden una apropiación de renta vía precios por parte de los operadores aéreos frente a los beneficiarios reales de la ayuda, los residentes.

En tercer lugar, porque la medida propuesta (cambio de modelo de subvención a residente por subvención a viajero con tarifa única) carece de información igualmente acerca de los costes económicos²⁶ que la medida puede suponer para el contribuyente, contradiciendo la normativa de referencia²⁷ que indica que cuando la propuesta afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos.

Por otra parte, como se ha comentado, debe mostrarse por las autoridades competentes que pretenden implantar OSP que las restricciones a la libertad de empresa y libertad de elección están justificadas desde la óptica de los principios de necesidad y proporcionalidad²⁸.

Para alcanzar los objetivos socioeconómicos reseñados la documentación aportada no ampara suficientemente el grado de restricciones que plantea. En

²³ Los objetivos perseguidos pueden ser divididos entre los que afectan más directamente a los residentes (ajustar el precio del transporte para reducir el agravio comparativo con las provincias peninsulares) y los que conciernen especialmente a los no residentes (fomentar el conjunto de las Islas Baleares como destino turístico integrado).

²⁴ Teniendo en cuenta además el cambio que para el sector aeronáutico ha supuesto la entrada de nuevos operadores *low cost* desde hace ya algunos años.

²⁵ Se ha tenido conocimiento de la existencia de una propuesta a incluir en los PGE para aumentar el porcentaje de ayuda al transporte de los residentes canarios.

²⁶ Cabe recordar que de forma conjunta para todas las OSP vigentes en nuestro país en el sector aéreo, los PGE de 2016 previeron un coste de 358 millones de euros.

²⁷ Art. 129.7 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

²⁸ Requerir la prueba inversa de que la “libre competencia” es posible en este mercado, sin identificar el fallo de mercado y sin analizar el ajuste de la potencial limitación a la competencia a los principios de necesidad y proporcionalidad, no es la manera correcta de plantear cualquier restricción económica. La carga de la prueba es a la inversa

base precisamente a estos objetivos, **desde esta autoridad se han identificado potenciales restricciones contempladas en las OSP actualmente vigentes que**, de acuerdo con ese proceso de revisión permanente al que obliga el propio Reglamento comunitario 1008/2008 en relación con las OSP, **cabría replantearse** para conseguir, a través de una mejor competencia en el sector, los mencionados objetivos:

- **Exigencia de nivel de ocupación.** Se establece un umbral del 75% de ocupación de los vuelos, pasado el cual las aerolíneas han de incrementar la frecuencia o bien bajar el precio de los billetes vendidos por encima de ese 75% en al menos un 10%.

Aparentemente, existe un desincentivo de las aerolíneas a comportarse de la forma más eficiente (llenando los aviones al máximo de su capacidad), pudiendo fomentar una gestión de la capacidad no utilizada como herramienta de los incumbentes contra posibles nuevos entrantes de menor capacidad operativa. Mecanismos alternativos, por ejemplo, a la exigencia de incremento de frecuencia o de ocupación, por lo que supone de exigencia de disponibilidad de flota para cierto perfil de operadores (por ser de escaso tamaño o por ser de bajo coste), podrían ser interesantes para fomentar una mayor competencia.

- **Opacidad para adquirir billetes a precios competitivos.** Se fijan unas tarifas de referencia para cada ruta²⁹, de modo que, aunque se permite la fluctuación de precios (si bien hasta la modificación de 2008 fueron precios máximos), en media deben respetar los dos operadores existentes la tarifa aprobada por el Ministerio de Fomento.

Parece razonable pensar que existen fluctuaciones de precios que no dependerían de la oferta y la demanda sino de comportamientos estratégicos de los operadores para conseguir cuadrar las medias finales sujetas a control administrativo. Sin perjuicio de reconocer que los precios se han mantenido de media -según el Estudio- por debajo de la tarifa de referencia, el sistema mantiene una opacidad para los consumidores que puede afectar a sus incentivos, introduciendo un potencial factor de negatividad.

- **Parámetros de relevancia para fijar la tarifa.** Se desconoce qué parámetros se tienen en cuenta para fijar la tarifa de referencia incluida en la OSP pero -según el Estudio-³⁰, existen ciertas dudas de que la

²⁹ Mallorca-Ibiza: 90 euros; Mallorca-Menorca: 90 euros; y Menorca-Ibiza:123 euros.

³⁰ El propio estudio señala (pág. 33) que las tarifas por km que se pagan en rutas aéreas diferentes pero de recorrido no muy superior (Palma-Valencia o Palma-Barcelona) es bastante más bajo que el que se está pagando en rutas tipo Palma-Ibiza o Palma-Menorca

tarifa de referencia tenga un precio ajustado a mercado. Desde esta autoridad, se considera prioritario que las autoridades españolas garanticen la correcta fijación de la tarifa –si es ésa la opción de OSP elegida- atendiendo al:

- Análisis de la oferta y de la demanda y ocupación por ruta: datos sobre la oferta y demanda de plazas³¹ así como la ocupación media de cada ruta³².
- Estimación del precio medio por ruta: debería considerarse por un lado, un valor para el tiempo medio para todas las rutas³³ y por otro, un valor para el precio medio por hora en función de la flota utilizada³⁴.
- Características de la flota: el tipo de aeronaves que operarían (tamaño y capacidad)³⁵ atendiendo al tamaño y capacidad de los aeropuertos afectados y a la distancia entre ellos.

Con toda la información anterior, se podría estimar el precio de la tarifa atendiendo al coste por hora de vuelo y a la duración media de aquel. Y se podría evaluar con certeza si la medida que se proponga se ajusta a las tarifas predicables de una aerolínea eficiente y bien gestionada conforme a las exigencias de mercado³⁶.

Del modelo actualmente vigente se desprende que no hay formalmente compensaciones públicas a las aerolíneas por la prestación del servicio

³¹ En el Estudio aportado se recogen estos datos similares a estos.

³² Considerando que la ocupación media en 2015 descendió porque entró un nuevo operador (del 60% al 53%), podría considerarse, una ocupación media por línea del 60% ya que de acuerdo con el Estudio presentado habría un máximo de un operador por ruta por lo que estaríamos en el escenario de 2014.

³³ Así, se podría considerar como tiempo medio 38 minutos, resultado de ponderar los diferentes tiempos empleados en cada una de las rutas con las frecuencias de cada línea.

³⁴ Este precio contemplaría tanto los costes de operación (por ejemplo, fuel, crew, handling, mantenimiento, seguro) como los costes de capital (amortización y depreciación o leasing del avión), las tasas de navegación y aeroportuarias, los costes de administración y el margen de beneficio.

³⁵ Presumiblemente, debido al tamaño de los aeropuertos donde debe operarse y a la demanda de pasajeros en estas rutas, serán aeronaves de tamaño pequeño normalmente usadas en aviación regional. Esta hipótesis es consistente con los tipos de aeronave que actualmente operan estas rutas. Se consideran como flotas tipo los siguientes modelos de aviones: ATR42/72, Embraer ERJ 145, Bombardier CRJ 100/200, todos ellos con una capacidad de entre 50-70 pasajeros.

³⁶ En relación con ello y con las tasas aeroportuarias el *ESTUDIO CNMC publicado en 2014*, [E-2014-02 SOBRE EL SECTOR AEROPORTUARIO EN ESPAÑA](#).

pero, de acuerdo con lo señalado anteriormente, establecer una tarifa de referencia de un importe superior al de mercado conllevaría potenciales implicaciones desde el punto de vista de competencia.

Cabe recordar que, conforme a la **normativa de ayudas de Estado**, toda posible compensación pública no debe superar el importe necesario para cubrir los costes netos soportados por la empresa por el funcionamiento del servicio, incluido un beneficio razonable³⁷. En otras palabras, dicha compensación ha de estar limitada exclusivamente a compensar por el déficit generado por la compañía como consecuencia del cumplimiento de las obligaciones OSP impuestas; así las cosas, no se considerará Ayuda de Estado³⁸.

Y lo que es más importante, toda posible ayuda –salvo que encaje en supuesto de exención– está sujeta a los principios de notificación a la Comisión Europea y suspensión de la ejecución hasta que recaiga autorización comunitaria, circunstancias que aparentemente no se han producido en el caso en cuestión. Sería recomendable que una evaluación de estos aspectos conforme a la normativa de ayudas sea realizada por las autoridades españolas competentes.

- **Cambio del modelo de ayuda.** Se fijan descuentos en la actualidad exclusivamente para residentes³⁹ (del 50% del precio del billete) que, según recoge el Estudio, en un entorno de demanda inelástica, estarían generando subidas de tarifas generalizadas, produciéndose una apropiación del descuento vía precios.

³⁷ Respecto a la financiación pública de los SIEG, cabe consultar en este sector las [Directrices sobre ayudas estatales a aeropuertos y compañías aéreas \(2014/C 99/03\)](#)

³⁸ Para que la compensación no entre dentro del concepto de Ayuda Estatal a los efectos del artículo 107 del TFUE, deben cumplirse 4 criterios acumulativos (criterios STJUE *Altmark*): 1) la empresa beneficiaria debe estar efectivamente encargada de la ejecución de OSP claramente definidas; 2) los parámetros para el cálculo de la compensación deben establecerse previamente de forma objetiva y transparente; 3) la compensación no debe superar el nivel necesario para cubrir total o parcialmente los gastos ocasionados por la ejecución de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable; 4) si no hay un proceso competitivo, el nivel de la compensación necesaria debe calcularse sobre la base de un análisis de los costes que habría soportado una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada con los medios pertinentes.

Las ayudas en forma de compensación por servicio público se evaluarán de conformidad con la Decisión 2012/21/UE de la Comisión, de 20 de diciembre de 2011, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 106.2 TFUE a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público otorgadas a algunas empresas encargadas de la gestión de SIEG (DO L 7 de 11.1.2012, p. 3) y el [resto del paquete de medidas SIEG](#).

³⁹ Sin tener en cuenta el resto de posibles rebajas adicionales en cuanto a grupos de especial atención: ancianos, familias numerosas, enfermos, etc. que no se entran a valorar.

Si esto fuera así, consideramos que cuando menos debería ser motivo de reflexión para las autoridades españolas. Pero de ahí a cambiar el modelo de ayuda al residente por otro de ayuda al viajero no consideramos que esté justificado –al menos con la documentación aportada- por los siguientes motivos:

- Porque ya se ha comentado que deberían intentarse con carácter preferente el replanteamiento de las restricciones existentes en el actual régimen de OSP.
- Porque no cabe descartar a priori que otras posibles opciones de política pública presenten cierto grado de interés: exenciones fiscales a residentes en las islas desvinculadas del hecho de realizar un desplazamiento o de la necesidad de diferenciar entre tipo de transporte.
- Porque no explicita con la debida profundidad el coste que para el erario público (vía PGE) debería ser sufragado por el Estado para poner en marcha la medida, lo que dificulta su comparación con el coste vía presupuestaria de la ayuda a residentes actualmente vigente que, al menos en este punto, es transparente.
- Porque no se podrá emplear el título habilitante utilizado hasta el momento para garantizar la compatibilidad de estas medidas (ayudas a residentes) con el mercado interior (básicamente el art. 51 del Reglamento (UE) 651/2014 de la Comisión Europea), ya que el mismo parte de la base de que la ayuda se concede exclusivamente a éstos⁴⁰.

En todo caso, debe recordarse que de conformidad con el art. 108.3 TFUE⁴¹ y el Reglamento de procedimiento⁴², si se modifica el régimen actual de OSP en las rutas entre Illes Balears, deberá

⁴⁰ Existe información sobre la imposición de OSP en las rutas que conectan Cerdeña con el resto de Italia en el [inventario de la Comisión sobre OSP](#) y en la [Comunicación de la Comisión con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 4, apartado 1, letra a\), del Reglamento \(CEE\) n.º 2408/92 del Consejo — Imposición por Italia de obligaciones de servicio público en los servicios aéreos regulares Alghero-Roma \(Fiumicino\) y viceversa, Alghero-Milán \(Linate\) y viceversa, Cagliari-Roma \(Fiumicino\) y viceversa, Cagliari-Milán \(Linate\) y viceversa, Olbia-Roma \(Fiumicino\) y viceversa y Olbia-Milán \(Linate\) y viceversa \(Texto pertinente a efectos del EEE\)](#). En el Apartado 5 se fijan las tarifas reducidas para diversos colectivos: residentes y otros grupos de especial protección. Por información aparecida en prensa, parece ser que las autoridades italianas están planteándose extender esta tarifa plana reducida a cualquier tipo de viajero, pero no consta decisión oficial al respecto por parte de las autoridades comunitarias.

⁴¹ El artículo 108.3 del TFUE dispone que «el Estado miembro interesado no podrá ejecutar las medidas proyectadas antes de que en dicho procedimiento haya recaído decisión definitiva».

⁴² [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 (art. 2).

- ser considerara como ayuda nueva o reforma de una existente, y en consecuencia, ser notificada a la Comisión Europea.
- Porque el hecho de que, según el Estudio, sistema actual de tramitación de las ayudas a residentes sea excesivamente farragoso y poco transparente debería incentivar la introducción de reformas⁴³ para mejorar la gestión de las mismas sin tener que necesariamente cambiar el modelo de ayuda para beneficiar a los no residentes.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La CNMC ha analizado las implicaciones de la medida propuesta consistente en el establecimiento de una tarifa plana única en las rutas interinsulares en Baleares desde el punto de vista de la competencia efectiva y la regulación económica eficiente, llegando a las siguientes conclusiones y recomendaciones:

- La libre competencia debe seguir siendo la opción preferente para prestar el servicio aéreo entre islas. Sería a través de más y mejor competencia como podría conseguirse de una forma más eficiente la obtención de precios más ajustados, mayor calidad, variedad e innovación. La documentación remitida no aporta datos suficientes de en qué medida estamos ante un fallo de mercado que justifica una medida especialmente restrictiva para la libre competencia como es la fijación de un precio único.
- En esa línea, se recomienda realizar un análisis en detalle de las condiciones de acceso y ejercicio actuales y replantearse si alguna de ellas podría rediseñarse para atraer a más operadores. Sólo si se demostrara que la competencia no es posible y fuera preciso fijar OSP, éstas deberían ser sometidas a la aplicación de los principios de necesidad y proporcionalidad, de forma que tanto los requisitos de acceso como de ejercicio fueran objeto igualmente de revisión. Algunas de esas restricciones detectadas (nivel de ocupación, parámetros para la fijación de la tarifa...) son susceptibles de un replanteamiento desde esa óptica.

⁴³ En línea con el análisis de ayudas extra peninsulares, puede citarse entre otros, el [IPN/CNMC/011/16: P.O. POR LOS QUE SE DETERMINAN PARA EL AÑO 2015 LOS COSTES TIPO APLICABLES A COSTES SUBVENCIONABLES REGULADOS EN R.D. 170/2009 Y R.D. 362/2009 SOBRE COMPENSACIÓN AL TRANSPORTE MARÍTIMO Y AÉREO DE MERCANCIAS EN LAS ISLAS CANARIAS](#) y en [SA.40195](#) (2014/X); [SA.43558](#) (2015/X) De especial interés son las recomendaciones relativas a la necesidad de una evaluación ex ante y ex post y a una correcta estimación de los costes a tener en cuenta para fijar la ayuda.

- Con independencia de que las subvenciones a residentes actualmente existentes puedan conllevar deficiencias (posibles subidas de precios, problemas de gestión), presentan elementos positivos (transparencia del coste de la ayuda, garantía de compatibilidad con el mercado interior) que no deben ser infravalorados. Todo ello sin perjuicio de que otras medidas de política pública podrían ser objeto de consideración igualmente.

