



**E/CNMC/005/18 ESTUDIO SOBRE  
EL IMPACTO DE LAS  
BONIFICACIONES EN LOS  
PRECIOS DE LOS BILLETES  
AÉREOS EN TERRITORIOS NO  
PENINSULARES**

**17 de abril de 2020**

<b>RESUMEN EJECUTIVO .....</b>	<b>5</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>10</b>
<b>2. CARACTERIZACIÓN JURÍDICA DE LAS AYUDAS AL TRANSPORTE AÉREO INSULAR EN ESPAÑA .....</b>	<b>13</b>
2.1. Bonificación parcial de tarifas aéreas para viajeros residentes .....	14
2.1.1. Sistema de bonificación de las tarifas aéreas a residentes .....	15
2.1.2. Evolución del sistema de bonificación parcial de las tarifas aéreas para residentes.....	16
2.2. Otras ayudas al transporte aéreo insular.....	18
2.2.1. Obligaciones de servicio público.....	19
2.2.2. Tarifas aeroportuarias bonificadas .....	26
2.2.3. Ayudas de puesta en marcha para las compañías aéreas que operan desde las Islas Canarias.....	28
<b>3. CARACTERIZACIÓN ECONÓMICA .....</b>	<b>31</b>
3.1. Rutas entre Baleares y Península .....	35
3.1.1. Demanda.....	35
3.1.2. Oferta .....	38
3.1.3. Precios .....	41
3.1.4. Coste de la bonificación.....	44
3.2. Rutas interinsulares en Baleares.....	45
3.2.1. Demanda.....	45
3.2.2. Oferta .....	48
3.2.3. Precios .....	51
3.2.4. Coste de la bonificación.....	55
3.3. Rutas entre Canarias y Península.....	56
3.3.1. Demanda.....	57
3.3.2. Oferta .....	59
3.3.3. Precios .....	62
3.3.4. Coste de la bonificación.....	63

3.4. Rutas interinsulares en Canarias.....	64
3.4.1. Demanda.....	65
3.4.2. Oferta .....	68
3.4.3. Precios .....	71
3.4.4. Coste de la bonificación.....	75
3.5. Resumen comparativo.....	76
<b>4. ANÁLISIS TEÓRICO DE MEDIDAS DE APOYO A CONECTIVIDAD AÉREA.....</b>	<b>78</b>
4.1. Bonificaciones sobre el precio de los billetes aéreos a residentes .....	78
4.1.1. Aspectos comunes .....	78
4.1.2. Bonificaciones de precio basadas en cuantías máximas soportadas por residentes.....	84
4.1.3. Subsidios de valor fijo a residentes por vuelo .....	86
4.1.4. Bonificaciones porcentuales de precio a residentes.....	87
4.1.5. Posibles formas de mitigar los efectos negativos analizados .....	90
4.2. Otras medidas de apoyo a la conectividad aérea.....	90
4.2.1. Obligaciones de frecuencias, capacidad u otras condiciones de servicio (obligaciones de servicio público).....	90
4.2.2. Regulación de precios: tarifas fijas, máximas y de referencia .....	93
4.2.3. Ayudas fiscales vinculadas a viajes .....	95
4.2.4. Transferencias directas o ayudas fiscales no vinculadas a viajes .....	96
4.3. Comparativa teórica de las distintas medidas .....	97
4.4. Situación internacional .....	99
<b>5. ANÁLISIS INDICIARIO DE LOS EFECTOS DE LAS MEDIDAS EN ESPAÑA .....</b>	<b>107</b>
5.1. Rutas entre Baleares y Península .....	108
5.2. Rutas interinsulares en Baleares.....	117
5.3. Rutas entre Canarias y Península.....	123
5.4. Rutas interinsulares en Canarias.....	130

5.5. Coste de la bonificación a residentes para las arcas públicas .....	137
<b>6. CONCLUSIONES .....</b>	<b>140</b>
6.1. Toda forma de intervención en el mercado para apoyar la conectividad afecta a la eficiencia.....	140
6.2. El incremento de la bonificación ha producido una mejora de la conectividad .....	140
6.3. No se aprecian signos de traslación de la ayuda a precios en las rutas interinsulares.....	140
6.4. Se observan signos de traslación a precios de la ayuda en las rutas isla – Península .....	141
6.5. Los viajeros no residentes han cambiado su patrón de consumo en las rutas isla-Península tras la subida de la bonificación .....	141
6.6. Los diferentes patrones de comportamiento entre residentes y no residentes podrían favorecer la existencia de diferencias de precios entre ambos grupos de pasajeros .....	141
6.7. La capacidad de adaptación de la oferta puede atenuar la traslación de la ayuda a precios .....	142
6.8. El incremento de la bonificación ha producido un significativo aumento en el coste para las arcas públicas .....	143
<b>7. RECOMENDACIONES .....</b>	<b>145</b>
7.1. Valorar medidas para incrementar la sensibilidad al precio de los pasajeros residentes .....	145
7.2. Valorar el sistema de apoyo a la conectividad en su conjunto .....	145
7.3. Valorar otros posibles sistemas de ayuda distintos de los actuales ..	146
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>148</b>

---

## RESUMEN EJECUTIVO

El sector del transporte aéreo es fundamental para la cohesión económica y social de los territorios extra peninsulares, dado que, para las rutas que conectan estos territorios entre sí o con la Península u otros destinos internacionales, no existen alternativas reales de transporte en condiciones similares de inmediatez y frecuencia. Por ello, existen diversas medidas de apoyo a la conectividad de las Comunidades Autónomas de Illes Balears e Islas Canarias y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla que pretenden facilitar el transporte aéreo a la población de estas regiones, compensar su situación geográfica periférica con respecto del resto del territorio nacional y fomentar su cohesión social y desarrollo económico.

Entre ellas, destaca la bonificación parcial de los billetes aéreos a los residentes en los archipiélagos y en las ciudades autónomas para los trayectos regulares directos entre estos territorios y el resto del territorio nacional, así como para los desplazamientos interinsulares<sup>1</sup>.

La bonificación, que supone un descuento porcentual del 75% sobre la tarifa de los billetes aéreos<sup>2</sup>, se aplica directamente a los pasajeros en el billete emitido por las compañías aéreas. Posteriormente, estas presentan a la Dirección General de Aviación Civil del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (DGAC) las liquidaciones de los cupones bonificados volados y, tras los procesos de control, se procede al pago de la liquidación a las aerolíneas.

El sistema de bonificación tarifaria coexiste con otras ayudas al transporte aéreo, entre las que destacan las obligaciones de servicio público<sup>3</sup> (OSP). Las OSP pueden consistir en obligaciones en materia de continuidad, regularidad, capacidad o precios. Estas obligaciones solo pueden imponerse en el caso de servicios que los operadores no prestarían en base a su interés comercial y siempre que sean necesarias para asegurar el servicio o garantizar su prestación en determinadas condiciones de frecuencia, precio, calidad o universalidad. Hasta el 14 de marzo de 2020<sup>4</sup>, dentro de los archipiélagos canario y balear, 16

---

<sup>1</sup> Medida regulada por el Real Decreto 1316/2001, de 30 de noviembre, por el que se regula la bonificación en las tarifas de los servicios regulares de transporte aéreo y marítimo para los residentes en las Comunidades Autónomas de Canarias y las Illes Balears y en las Ciudades de Ceuta y Melilla, y por la Disposición adicional décima tercera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013.

<sup>2</sup> La tarifa del servicio regular es el precio que pagan los pasajeros por su transporte y el de su equipaje, incluyendo, entre otros, impuestos, tasas y cánones aplicables, excepto la tasa por el uso de las infraestructuras y la tasa de seguridad.

<sup>3</sup> Reguladas en España por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

<sup>4</sup> El esa fecha de aprobó el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

rutas interinsulares, y una más entre Menorca y Madrid (durante el invierno), han estado sujetas a OSP e incluyen obligaciones en materia de frecuencia, horarios, capacidad y tarifas de referencia para las compañías que operen en las mismas.

El diseño de las ayudas disponibles para el transporte aéreo en los territorios extrapeninsulares ha evolucionado a lo largo de los años. Así, la bonificación porcentual sobre el precio del billete de la que disfrutaban los residentes se ha ido incrementando progresivamente: entre los años 80 y hasta 2016, suponía entre el 10% y el 50% de la tarifa; en julio de 2017, se incrementó al 75% para los trayectos interinsulares; y julio de 2018 se incrementó al 75% para los trayectos con el resto del territorio nacional.

Tras este último incremento en el porcentaje de la bonificación, la CNMC recibió sendas solicitudes de la DGAC y del Gobierno de las Illes Balears por las que se instaba a estudiar el comportamiento de los precios, de la competencia en los mercados de transporte aéreo insular de pasajeros y el impacto que los cambios en el sistema de subvenciones han podido ocasionar en los mismos, cuestiones a las que este estudio trata de responder. Por ello, este estudio se centra en el transporte aéreo de pasajeros entre la Península y los territorios insulares, así como en rutas interinsulares.

La CNMC ha realizado un análisis teórico y empírico del diseño de los sistemas de ayuda a la conectividad aérea de territorios insulares, centrándose en las bonificaciones de las tarifas de billetes aéreos. Para ello, la CNMC ha mantenido reuniones con la DGAC, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) y expertos del ámbito académico.

Cabe destacar que el análisis realizado por la CNMC se basa en datos anteriores a la declaración del estado de alarma el 14 de marzo de 2020, en respuesta a la crisis sanitaria provocada por el COVID-19. No se analizan, por tanto, la situación del mercado tras la declaración del estado de alarma ni las medidas adoptadas.

Del análisis teórico de las diferentes medidas disponibles para apoyar la conectividad insular, se deriva que estas pueden generar una serie de efectos indeseados, más allá de la mejora de la conectividad, que las autoridades competentes deben tener en consideración a la hora de su diseño y evaluación. En el caso concreto de las bonificaciones parciales de los billetes aéreos, se estimula la demanda de los pasajeros residentes al reducirse el precio que finalmente pagan, lo que puede dar lugar al aumento de las tarifas de los billetes, de forma que parte de la ayuda destinada a los residentes se traslade a las aerolíneas en forma de mayores ingresos. Esta traslación parcial de la subvención se podrá dar, al menos en el corto plazo, incluso en un entorno perfectamente competitivo. No obstante, el aumento de la demanda y de las tarifas incrementa la rentabilidad de las rutas, lo que puede incentivar que entren nuevos operadores y, ante el aumento de la competencia, la presión al alza sobre

los precios se contenga. El efecto final dependerá de las características concretas de la demanda y de la oferta, como apoya la evidencia empírica disponible, de forma que el impacto puede ser diferente en cada caso.

En cuanto al análisis empírico<sup>5</sup> llevado a cabo por la CNMC, aunque con la metodología aplicada no puede establecerse causalidad directa, sí puede observarse que, inmediatamente tras los últimos aumentos del porcentaje de bonificación, se han producido cambios relevantes en el comportamiento de algunas variables del mercado.

Así, en las rutas **entre las islas** (tanto Baleares como Canarias) **y la Península**, la subida al 75% de la bonificación en julio 2018 fue acompañada de un notable incremento del precio medio de los billetes adquiridos por residentes (antes de aplicar la bonificación) en relación con su evolución en el resto de años entre 2016 y 2019, lo que parece indicar que, en el caso de estas rutas, **una parte de la bonificación podría haberse trasladado a precios**. La traslación podría venir motivada por el fuerte aumento observado de la demanda de residentes y por posibles problemas de adaptación de la oferta, al menos en determinados periodos del día o de la semana. En el caso de los viajeros no residentes los billetes adquiridos no se han encarecido tanto como en el caso de residentes, ya que parece que los primeros han alterado sus patrones de consumo para protegerse de las subidas de precio, aumentando la antelación con la que compran los billetes.

**Este aumento de precios**, sin embargo, **no se observa en el caso de las rutas interinsulares**, donde no se aprecia ninguna ruptura significativa en la tendencia de las tarifas a partir de julio de 2017, cuando se eleva la bonificación al 75%, a pesar del notable incremento de la demanda de viajeros residentes producido.

Distintos **factores de oferta pueden ser explicativos de este comportamiento diferenciado entre rutas**. Por un lado, en el caso de las rutas interinsulares en Canarias, justo tras el aumento de la bonificación al 75% entró un nuevo operador en el mercado, lo que podría haber servido para contener incrementos de precios, si bien dicho operador anunció su salida del mercado en 2019, por lo que las implicaciones del aumento de la bonificación podrían alterarse. Asimismo, en las rutas interinsulares el **factor de ocupación** de los vuelos ha sido inferior que en las rutas con Península, de forma que las aerolíneas han tenido más margen para absorber incrementos de demanda. Por otro lado, en un buen número de aeropuertos españoles han existido problemas de **congestión** al menos para algunos periodos del día, la semana o la temporada<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> El estudio de las diferentes rutas insulares se ha realizado a través de agregados: Baleares – Península, Baleares interinsular, Canarias – Península y Canarias interinsular.

<sup>6</sup> IATA (2019).

y es más frecuente que las rutas de conexión isla – Península se realicen entre aeropuertos más congestionados que en el caso de las rutas entre islas.

En cualquier caso, en el largo plazo, las aerolíneas tienen más facilidad para adaptar su oferta (durante la última década se observa un buen ajuste de la oferta a las variaciones de la demanda), incrementando el número de frecuencias y asientos, con lo que se podrá atenuar la presión sobre precios.

Por otro lado, el impulso a la demanda de viajeros residentes ha sido muy relevante en todos los grupos de rutas, y en ninguno de los casos se observa desplazamiento de pasajeros no residentes del mercado (no disminuye su demanda), con lo que se puede concluir que tras el incremento del porcentaje de bonificación al 75% **ha mejorado la conectividad**. No obstante, aunque no se observa una disminución de la demanda de viajeros no residentes, sí se observan cambios en su patrón de consumo, aumentando la antelación con la que compran los billetes.

Por último, **el coste económico para el Estado se ha duplicado** en todos los grupos de rutas en el plazo de un año desde el aumento del porcentaje al 75% hasta llegar a suponer 563,1 millones de euros en 2018 y se estima que superó los 765 millones de euros en 2019 (mientras que se había mantenido estable e incluso decreciente entre 2008 y 2016). Este fuerte aumento es consecuencia, además del incremento del porcentaje de bonificación, del aumento de la demanda de residentes en el caso de las rutas interinsulares, y en el caso de las rutas con la Península también del aumento de las tarifas aéreas.

Dada la presión sobre precios que las bonificaciones parciales a los billetes aéreos parecen haber generado en las rutas islas-Península, la CNMC propone una serie de recomendaciones para tratar de minimizarla.

En primer lugar, los indicios que apuntan hacia el efecto traslación a precios producido a raíz del último incremento del porcentaje de bonificación, al menos para las rutas isla – Península, deben ser motivo de reflexión para las Autoridades. Se recomienda **valorar medidas** para aumentar la sensibilidad al precio de los residentes (como límites al importe de la bonificación, mayor restrictividad sobre los conceptos bonificables, sistemas de liquidación ex post, o indicar el precio total del billete para aumentar la conciencia sobre el coste total del viaje).

En segundo lugar, es necesario **considerar en conjunto todo el sistema de ayudas** a la conectividad insular y realizar una continua revisión desde el punto de vista de los principios de regulación económica eficiente para garantizar su optimalidad. Por ejemplo, ciertos aspectos del esquema de OSP vigentes en el periodo considerado imponen restricciones que cabría replantearse, como las limitaciones al nivel de ocupación de los vuelos o el método de fijación de las

tarifas de referencia, ya que pueden dar lugar a ineficiencias y desincentivar la competencia.

Por último, se recomienda también **valorar otros posibles mecanismos de ayuda** para compensar la insularidad de los residentes en los archipiélagos españoles como, por ejemplo, un régimen de exenciones fiscales a residentes desligadas de la realización de desplazamientos<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> CNMC (2017).

## 1. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, han existido en España diversas medidas de apoyo a la conectividad de las Comunidades Autónomas de Illes Balears e Islas Canarias, así como a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, que buscan facilitar el transporte aéreo a la población de estas áreas, así como compensar su situación geográfica periférica con respecto del resto del territorio nacional, con el objetivo último de promover la cohesión social y el desarrollo económico en estos territorios.

Una de las medidas más importantes de apoyo es la bonificación parcial de los billetes aéreos a los residentes en los mismos, que es aplicable en los trayectos que realicen entre las Comunidades Autónomas de Canarias y de las Illes Balears, y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla con el resto del territorio nacional, así como en los desplazamientos interinsulares. Esta bonificación, que se estableció en su configuración actual en los años 80, se incrementó progresivamente hasta suponer, desde 2007 y hasta 2017, el 50% del precio del billete. Los últimos cambios en este sistema se han producido en julio de 2017 y 2018, cuando aumentó el porcentaje de bonificación hasta el 75% para los trayectos entre islas, y entre las islas o Ciudades Autónomas y el resto del territorio nacional respectivamente.

Las medidas de apoyo a la conectividad, que tienen como objetivo abaratar el transporte aéreo para los residentes, pueden generar una serie de efectos adicionales. En el caso de las bonificaciones parciales de los billetes aéreos, uno de los efectos más relevantes que pueden producirse es el aumento de los precios de los billetes, de forma que parte de la ayuda destinada a los residentes se traslade a las aerolíneas en forma de mayores ingresos. De acuerdo con la teoría económica, cabe esperar que esta traslación parcial de la subvención se dé, al menos en el corto plazo, incluso en un entorno perfectamente competitivo.

En este sentido, en noviembre de 2018 la Dirección General de Aviación Civil del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (DGAC) y el Gobierno de las Illes Balears solicitaron a la CNMC que analizase el comportamiento de los precios y la competencia en los mercados de transporte aéreo insular de pasajeros, así como el impacto que los cambios en el sistema de subvenciones podrían haber tenido sobre los mismos.

Por ello, en este documento se aborda el comportamiento de las diferentes variables del mercado de transporte aéreo en las Islas Baleares y Canarias, tanto interinsular, como entre las islas y la Península, y en particular la evolución de las tarifas aéreas, con el objetivo de tener una perspectiva sobre los posibles efectos del reciente incremento del porcentaje de bonificación.

Además, se estudian, desde el punto de vista de la regulación económica eficiente, otras posibles medidas alternativas de apoyo a la insularidad, con el

objetivo de determinar los posibles efectos que pueden tener sobre el mercado, con el propósito de ofrecer una guía a las autoridades competentes de cara al diseño del sistema de apoyo a la conectividad.

Sin perjuicio del objetivo concreto de este estudio, la CNMC ha analizado anteriormente otras cuestiones sobre el sector aeroportuario español, en el Estudio sobre el Sector Aeroportuario Español de julio de 2014 ([E-2014-02](#)), y sobre los servicios de tránsito aéreo, en el Estudio sobre los Servicios de Tránsito Aéreo en España de octubre de 2018 ([E/CNMC/002/18](#)), que incluyen recomendaciones para introducir con carácter general mayor eficiencia en la gestión aeroportuaria y flexibilidad en las condiciones de oferta para adaptarse a las variaciones de demanda.

Por último, es importante destacar que el análisis realizado por la CNMC se basa en datos anteriores a la declaración del estado de alarma el 14 de marzo de 2020, en respuesta a la crisis sanitaria provocada por el COVID-19. El estudio no aborda el impacto de las medidas adoptadas desde entonces en relación al transporte aéreo de pasajeros<sup>8</sup>.

Para realizar este estudio, la CNMC ha mantenido reuniones con la DGAC, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) y expertos del ámbito académico.

La estructura del presente documento es la siguiente. Tras este apartado introductorio, en el apartado 2, se incluye una caracterización jurídica de las ayudas al transporte aéreo insular en España, ofreciendo una visión general de las diferentes medidas existentes, así como de su normativa reguladora, con

---

<sup>8</sup> Para afrontar la crisis sanitaria, y en virtud del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Digital aprobó sucesivas órdenes ministeriales con fuerte incidencia sobre el transporte aéreo:

- Orden TMA/247/2020, de 17 de marzo, por la que se establecen las medidas de transporte a aplicar a las conexiones entre la península y la Comunidad Autónoma de Illes Balears.
- Orden TMA/246/2020, de 17 de marzo, por la que se establecen las medidas de transporte a aplicar a las conexiones entre la península y la Comunidad Autónoma de Canarias.
- Resolución de 20 de marzo de 2020, de la Dirección General de Aviación Civil, por la que se establecen las condiciones para la prestación y se adjudica de forma directa el servicio de transporte aéreo en las rutas aéreas Palma de Mallorca-Menorca y Palma de Mallorca-Ibiza durante el estado de alarma declarado con motivo del COVID-19.
- Orden TMA/273/2020, de 23 de marzo, por la que se dictan instrucciones sobre reducción de los servicios de transporte de viajeros).

Estas órdenes ministeriales prohíben los vuelos que se venían prestando con origen o destino en los aeropuertos de los archipiélagos y fijan las rutas y frecuencias de los vuelos permitidos, por lo que sustituyen a los parámetros que regían al sector antes de la declaración del estado de alarma.

especial atención al sistema de bonificación parcial del precio de los billetes aéreos a residentes.

En el apartado 3, se realiza un estudio de la evolución de las diferentes variables de los mercados de transporte aéreo entre las islas de los archipiélagos balear y canario, así como entre las islas y la Península, entre 2008 y 2018, con el objetivo de disponer de una caracterización económica que permita conocer el comportamiento de estos mercados.

En el apartado 4, se abordan, desde un punto de vista teórico, los efectos económicos que pueden tener las diferentes medidas en sus diversas instrumentaciones, así como los factores más importantes de los que dependen, y se describe la situación internacional en materia de ayudas utilizadas por diferentes países para mejorar la conectividad de regiones periféricas o remotas, poniendo el foco en aquellos países que utilizan diferentes formas de descuento en los precios.

En el apartado 5, se estudia la evolución de las diferentes variables de los mercados de transporte aéreo insular, de forma más detallada desde 2016, haciendo especial hincapié en el comportamiento de los precios, de cara a poder detectar tendencias tras los incrementos producidos en el porcentaje de bonificación.

Por último, en los apartados 6 y 7, se presentan las conclusiones del análisis y las recomendaciones para conseguir el mejor diseño posible del sistema de ayudas a la conectividad en España.

## **2. CARACTERIZACIÓN JURÍDICA DE LAS AYUDAS AL TRANSPORTE AÉREO INSULAR EN ESPAÑA**

El establecimiento de sistemas de ayudas al transporte con origen o destino insular tiene por objeto garantizar la cohesión económica y social de todos los territorios de Estado. De hecho, el artículo 138.1 de la Constitución Española obliga a tener en cuenta las “*circunstancias del hecho insular*”. En este sentido, disponer de servicios de transporte adecuados y suficientes resulta esencial para el crecimiento económico regional, ya que protege la cohesión territorial además de dinamizar la economía a través del fomento de distintas actividades económicas, entre ellas, el turismo.

Es por esta razón por la que el Estado interviene a través de diferentes mecanismos para garantizar una adecuada conectividad de los territorios insulares, tanto entre ellos como con el resto del territorio nacional.

En España, una de las ayudas más importantes para el transporte de personas con origen o destino en las Islas Canarias o Baleares es la bonificación parcial del precio de los billetes para los viajeros residentes en las islas. Además, se aplican otras complementarias, como las obligaciones de servicio público, las tarifas aeroportuarias reducidas o las ayudas al establecimiento de nuevas rutas.

Estas medidas de apoyo a la conectividad aérea insular se regulan en un marco jurídico definido en dos niveles: europeo y español. A nivel europeo, la normativa básica reguladora se encuentra recogida en los artículos 107, 108 y 109 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en el artículo 51 del *Reglamento (UE) Nº 651/2014 de la Comisión de 17 de junio de 2014 por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado*, así como en el *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*.

A nivel nacional, el artículo 149 de la Constitución Española establece la competencia exclusiva del Estado en materia de tránsito y transporte aéreo. Además, cada forma de ayuda a la conectividad se encuentra regulada en normativa específica, como el *Real Decreto 1316/2001, de 30 de noviembre, por el que se regula la bonificación en las tarifas de los servicios regulares de transporte aéreo y marítimo para los residentes en las Comunidades Autónomas de Canarias y las Illes Balears y en las Ciudades de Ceuta y Melilla* o la *Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible*, que regula determinados aspectos de los servicios de transporte de interés público y de las obligaciones de servicio público.

Se expone a continuación la regulación específica de cada una de las políticas de apoyo a la conectividad aérea aplicada en los archipiélagos españoles. Cabe

destacar que, aunque este estudio se focaliza principalmente en la bonificación parcial de las tarifas aéreas a residentes, dada la existencia de otras medidas complementarias, se les dedicará un segundo apartado, con el objetivo de proporcionar una visión completa del abanico de medidas que fomentan la conectividad de los dos archipiélagos.

## **2.1. Bonificación parcial de tarifas aéreas para viajeros residentes**

El sistema de bonificación parcial de la tarifa del servicio regular de transporte aéreo en las Illes Balears o en Canarias<sup>9</sup> persigue garantizar la correcta conectividad de los residentes en los territorios insulares mediante la reducción del coste que soportan al realizar trayectos aéreos, reduciendo los efectos económicos del hecho insular y promoviendo así un equilibrio económico justo entre las diversas partes del territorio español<sup>10</sup>. De este modo, los residentes en las islas se benefician de un descuento porcentual sobre la tarifa de sus billetes aéreos en los desplazamientos interinsulares, así como en los trayectos entre las islas y el resto del territorio nacional.

En la Unión Europea, las bonificaciones en las tarifas de servicios de transporte aéreo para residentes se encuadran dentro del régimen de ayudas otorgadas por los Estados, contenidas en los artículos 107, 108 y 109 del *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, y en el artículo 51 del *Reglamento (UE) Nº 651/2014 de la Comisión de 17 de junio de 2014 por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado*, por el que se declaran compatibles con el mercado interior las ayudas de carácter social para el transporte en favor de residentes en regiones alejadas.

En España, el régimen jurídico de la bonificación se encuentra recogido en el *Real Decreto 1316/2001, de 30 de noviembre, por el que se regula la bonificación en las tarifas de los servicios regulares de transporte aéreo y marítimo para los residentes en las Comunidades Autónomas de Canarias y las Illes Balears y en las Ciudades de Ceuta y Melilla*. El Real Decreto regula el ámbito de aplicación de la bonificación y su instrumentación. Por último, la *Disposición adicional décima tercera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos*

---

<sup>9</sup> Las bonificaciones también se aplican a residentes en las Ciudades de Ceuta y Melilla, y existe un régimen análogo de bonificaciones en las tarifas del transporte marítimo de residentes, aunque todo ello queda fuera del ámbito de este estudio.

<sup>10</sup> Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, Real Decreto-ley 4/2019, de 22 de febrero, del Régimen Especial de las Illes Balears, Real Decreto 1745/1998, de 31 de julio, sobre subvenciones al transporte aéreo interinsular para residentes en Canarias y Real Decreto 1746/1998, de 31 de julio, sobre subvenciones al transporte aéreo interinsular para residentes en Baleares.

*Generales del Estado para el año 2013* introduce algunas modificaciones sobre el sistema de bonificación, ampliando el ámbito de aplicación de la bonificación, estableciendo procedimientos de comprobación de los requisitos, e imponiendo nuevas obligaciones sobre las compañías aéreas.

### *2.1.1. Sistema de bonificación de las tarifas aéreas a residentes*

La bonificación de la tarifa del servicio regular<sup>11</sup> es aplicable a los ciudadanos españoles, de los demás Estados miembros de la Unión Europea, de los Estados pertenecientes al Espacio Económico Europeo y de Suiza<sup>12</sup>, sus familiares nacionales de terceros países beneficiarios del derecho de residencia o del derecho de residencia permanente y los ciudadanos nacionales de terceros países residentes de larga duración que acrediten su condición de residentes en las Comunidades Autónomas de Canarias y las Illes Balears<sup>13</sup>.

El importe de la bonificación asciende actualmente al 75% de la tarifa<sup>14</sup> en los servicios regulares de transporte aéreo y se aplica en los trayectos directos, ya sean de ida o ida y vuelta, entre las Comunidades Autónomas de Canarias y de las Illes Balears con el resto del territorio nacional así como en los desplazamientos interinsulares<sup>15</sup>.

Existe un límite máximo para la bonificación que puede aplicarse a los billetes de cada vuelo, que viene dado por la llamada tarifa básica<sup>16</sup>. La tarifa básica

---

<sup>11</sup> La tarifa del servicio regular es el precio que pagan los pasajeros por su transporte y el de su equipaje, incluyendo, entre otros, impuestos, tasas y cánones aplicables, excepto la tasa por el uso de las infraestructuras y la tasa de seguridad (artículo 2.4 del RD 1316/2001).

<sup>12</sup> Artículo 1 del Real Decreto 1316/2001.

<sup>13</sup> Disposición adicional décima tercera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013.

<sup>14</sup> Real Decreto 949/2018, de 27 de julio, por el que se modifica la cuantía de la subvención al transporte regular, aéreo y marítimo, de los residentes en los territorios no peninsulares con el resto del territorio nacional, de conformidad con lo previsto en la disposición adicional centésima cuadragésima séptima de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018.

<sup>15</sup> De acuerdo con el artículo 2.1 del Real Decreto 1316/2001, se considera trayecto directo aquel que se realiza desde el puerto, aeropuerto o helipuerto del punto de origen en los archipiélagos, Ceuta o Melilla, al de destino en el resto del territorio nacional y viceversa, sin escalas intermedias o, de haberlas, cuando no superen las doce horas de duración, salvo aquéllas que vinieran impuestas por las necesidades técnicas del servicio o por razones de fuerza mayor.

<sup>16</sup> Artículo 2.5 del Real Decreto 1316/2001.

consiste en la tarifa plenamente flexible<sup>17</sup> más baja, de entre las que se ofrecen para el mismo servicio aéreo, para vuelos de ida o ida y vuelta, registrada por cada compañía aérea conforme a los procedimientos establecidos por la DGAC, perteneciente al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

El órgano gestor de las bonificaciones al transporte aéreo es la DGAC<sup>18</sup>. El procedimiento establecido para otorgarlas y liquidarlas es el siguiente: la bonificación es aplicada directamente a los pasajeros por las compañías aéreas (o sus delegaciones o agencias) en el billete aéreo emitido. Posteriormente, las compañías aéreas tienen que presentar las liquidaciones mensuales de los cupones bonificados volados en el transcurso de los dos meses siguientes, desglosando el precio y todos los conceptos incluidos en el billete aéreo<sup>19</sup>. A estos efectos, las compañías deben presentar también los ficheros de vuelos mensuales y de tarifas básicas, que sirven para los procesos de control por parte del órgano gestor. Concluidos los procesos de control, se procede al pago de la correspondiente liquidación mensual<sup>20</sup>.

### *2.1.2. Evolución del sistema de bonificación parcial de las tarifas aéreas para residentes*

Aunque ya desde los años 60 los residentes en las Islas Canarias disfrutaban de un sistema de subvenciones para el transporte aéreo<sup>21</sup>, fue durante los años 80 cuando se establecieron las bases del sistema actual de bonificaciones para los residentes en los archipiélagos españoles<sup>22</sup>. Para Baleares, el porcentaje de bonificación ascendía al 25% de la tarifa en los vuelos entre el archipiélago y el resto del territorio nacional, y al 10% en el caso de vuelos interinsulares. Para Canarias, el porcentaje de bonificación ascendía al 33% de la tarifa en los vuelos

---

<sup>17</sup> Las tarifas plenamente flexibles son aquellas que no tienen ningún tipo de restricción (permiten cambios y reembolsos).

<sup>18</sup> Artículo 4 del Real Decreto 1316/2001.

<sup>19</sup> Disposición adicional décima tercera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013.

<sup>20</sup> Capítulo II del Real Decreto 1316/2001.

<sup>21</sup> En virtud del Decreto-ley 22/1962, de 14 de junio, sobre subvenciones a líneas de Canarias, Ifni y Sahara español.

<sup>22</sup> En concreto, la Ley 46/1981, de 29 de diciembre, relativa a desplazamiento a la Península de los residentes en las Islas Baleares y la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988 establecieron las bonificaciones parciales del precio del transporte aéreo para los ciudadanos residentes en las Illes Balears y Canarias, respectivamente.

entre el archipiélago y el resto del territorio nacional, y al 10% en el caso de los vuelos interinsulares.

En 1996, se introdujeron límites a la cuantía absoluta subvencionable por trayecto<sup>23</sup>. Estos límites cuantitativos se mantuvieron, con modificaciones, hasta 2001.

Fue en 1998<sup>24</sup> cuando se armonizó la cuantía de las bonificaciones para ambos archipiélagos y para todos los trayectos, de forma que, en adelante, tanto en los trayectos entre las Islas Canarias o Baleares y el resto del territorio nacional, como en todos los trayectos interinsulares, los ciudadanos residentes en las islas disfrutarían de una bonificación del 33% sobre la tarifa.

El Real Decreto 1316/2001 reunió en un solo documento toda la normativa aprobada hasta entonces, y, además, acabó con los límites cuantitativos establecidos en 1996, pasando al actual sistema de límites marcados por la tarifa básica, mencionada más arriba.

Desde 2005, la cuantía de la bonificación en las tarifas de los servicios regulares de transporte aéreo para los residentes en las islas Baleares o Canarias ha ido ascendiendo progresivamente desde el 33% hasta el 75% actual<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social.

<sup>24</sup> Ley 30/1998, de 29 de julio, del Régimen Especial de las Illes Balears, Real Decreto 1745/1998, de 31 de julio, sobre subvenciones al transporte aéreo interinsular para residentes en Canarias y Real Decreto 1746/1998, de 31 de julio, sobre subvenciones al transporte aéreo interinsular para residentes en Baleares.

<sup>25</sup> A través del Real Decreto 207/2005, de 25 de febrero, por el que se modifica el Real Decreto 1316/2001 y las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de 2006, 2007, 2017 y 2018.

**Tabla 1. Evolución del porcentaje de bonificación parcial de las tarifas aéreas**

EVOLUCIÓN DE LAS BONIFICACIONES PARCIALES DE LAS TARIFAS AÉREAS		
Año	Illes Balears	Islas Canarias
1982	10% en vuelos interinsulares  25% en vuelos con el resto del territorio nacional	-
1988	-	10% en vuelos interinsulares  33% en vuelos con el resto del territorio nacional
1998	33% en vuelos interinsulares y con el resto del territorio nacional	
2005	38% en vuelos interinsulares y con el resto del territorio nacional	
2006	45% en vuelos interinsulares y con el resto del territorio nacional	
2007	50% en vuelos interinsulares y con el resto del territorio nacional	
2017	50% en vuelos con el resto del territorio nacional  75% en vuelos interinsulares	
2018	75% en vuelos interinsulares y con el resto del territorio nacional	

Fuente: elaboración propia a partir de la normativa reguladora.

## 2.2. Otras ayudas al transporte aéreo insular

Además de la bonificación parcial de las tarifas aéreas a residentes, en España se aplican otras herramientas de promoción de la conectividad aérea insular, como el establecimiento de obligaciones de servicio público en determinadas rutas aéreas, la bonificación de determinadas tasas aeroportuarias en los aeropuertos insulares o las ayudas al establecimiento de nuevas rutas de conexión con las islas Canarias.

### 2.2.1. Obligaciones de servicio público<sup>26</sup>

Las obligaciones de servicio público en los servicios de transporte aéreo se regulan en el ámbito europeo en el *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*, y en la *Comunicación de la Comisión Europea 2017/C 194/01, del 17 de junio - Directrices interpretativas sobre el Reglamento (CE) Nº 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo — Obligaciones de servicio público (OSP)*. En España, es la *Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible* la que regula determinados aspectos de los servicios de transporte de interés público y las obligaciones de servicio público.

La normativa comunitaria garantiza que las compañías aéreas que dispongan de una licencia expedida por un Estado miembro de la Unión Europea pueden ofrecer, sin restricciones, servicios aéreos intracomunitarios, así como fijar libremente los precios de los mismos<sup>27</sup>. No obstante, también se permite a los Estados miembros restringir parcialmente estas libertades a través del establecimiento de las denominadas Obligaciones de Servicio Público (OSP).

Las OSP consisten en obligaciones impuestas a los servicios aéreos regulares entre un aeropuerto de la Unión Europea y otro que sirva a una región periférica o en desarrollo, o en una ruta de baja densidad cuando dicha ruta se considere

---

<sup>26</sup> Como ya se ha mencionado, este estudio se ha elaborado teniendo en cuenta la situación previa a la crisis sanitaria originada por el COVID-19 y la declaración del estado de alarma el 14 de marzo de 2020, por lo que este apartado se refiere a las condiciones de las obligaciones de servicio público previas a dicha fecha.

Como consecuencia de la declaración del estado de alarma, el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Digital aprobó una serie de órdenes ministeriales con fuerte incidencia sobre el transporte aéreo:

- Orden TMA/247/2020, de 17 de marzo, por la que se establecen las medidas de transporte a aplicar a las conexiones entre la península y la Comunidad Autónoma de Illes Balears.
- Orden TMA/246/2020, de 17 de marzo, por la que se establecen las medidas de transporte a aplicar a las conexiones entre la península y la Comunidad Autónoma de Canarias.
- Resolución de 20 de marzo de 2020, de la Dirección General de Aviación Civil, por la que se establecen las condiciones para la prestación y se adjudica de forma directa el servicio de transporte aéreo en las rutas aéreas Palma de Mallorca-Menorca y Palma de Mallorca-Ibiza durante el estado de alarma declarado con motivo del COVID-19.
- Orden TMA/273/2020, de 23 de marzo, por la que se dictan instrucciones sobre reducción de los servicios de transporte de viajeros).

<sup>27</sup> Artículos 15 y 22 del Reglamento (CE) Nº 1008/2008.

esencial para el desarrollo económico y social de la región<sup>28</sup>. Estas obligaciones, que consisten en requisitos en materia de continuidad, regularidad, capacidad y precios, solo se impondrán cuando se trate de servicios de transporte de interés público, es decir, aquellos que las empresas operadoras no prestarían si tuviesen en cuenta exclusivamente 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<sup>29</sup>.

Las OSP responden, pues, a la necesidad económica y social de facilitar la movilidad de los ciudadanos residentes en unos territorios segmentados para los que, por su rapidez y conectividad, el transporte aéreo es un modo de transporte fundamental.

La declaración de OSP corresponde a los Estados Miembros. En el caso de España, la competencia para establecer OSP en servicios de transporte de interés público de competencia estatal<sup>30</sup> es del Gobierno, a través de un acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y previo informe de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos<sup>31</sup>. El Gobierno también fija los requisitos impuestos en virtud de la OSP.

Las OSP, en principio, se establecen en un régimen de libre competencia (OSP abiertas)<sup>32</sup>. Es decir, cualquier compañía aérea que disponga de licencia expedida por cualquier Estado miembro puede operar en el mercado, siempre que se cumplan todos los requisitos de la OSP. No obstante, si ninguna compañía aérea comunitaria hubiera iniciado o pudiera demostrar que está a punto de iniciar servicios aéreos regulares sostenibles en una ruta de conformidad con las OSP que se hayan establecido, se puede limitar el acceso a los servicios aéreos regulares en dicha ruta a una sola compañía aérea comunitaria (OSP restringidas) durante un período de hasta cuatro años, o cinco, en el caso de regiones ultraperiféricas<sup>33</sup>, transcurrido el cual la situación deberá

---

<sup>28</sup> Artículo 16 del Reglamento (CE) N° 1008/2008.

<sup>29</sup> Artículo 95 de la Ley 2/2011.

<sup>30</sup> Como ya se ha mencionado previamente, el artículo 149 de la Constitución Española establece que el Estado tiene competencia exclusiva sobre el tránsito y transporte aéreo.

<sup>31</sup> Artículo 95 de la Ley 2/2011.

<sup>32</sup> Comunicación de la Comisión Europea (2017/C 194/01): Directrices interpretativas sobre el Reglamento (CE) N° 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo — Obligaciones de servicio público (OSP).

<sup>33</sup> De acuerdo con el Reglamento (CE) N° 1008/2008, se entiende por regiones ultraperiféricas las definidas en el artículo 349 del Tratado de Funcionamiento de la Unión

volver a estudiarse. El derecho a explotar los servicios se ofrecerá mediante licitación pública<sup>34</sup>, de forma que se establece con la compañía adjudicataria un contrato de servicio público (CSP).

En este caso, si cumplir con las OSP genera pérdidas económicas para la compañía aérea adjudicataria, se le podrá indemnizar con una compensación económica. Dicha indemnización no podrá exceder del importe necesario para cubrir los costes netos derivados de la ejecución de cada obligación de servicio público, teniendo en cuenta los correspondientes ingresos conservados por el operador y unos beneficios razonables<sup>35</sup>.

Tras la culminación en 1992 de la liberalización del transporte aéreo en la Unión Europea, con el llamado “tercer paquete”<sup>36</sup>, las autoridades españolas consideraron que el sistema de transporte aéreo no daba satisfacción a las necesidades de movilidad de los residentes en las Islas Canarias y Baleares. Desde entonces, se han establecido una serie de OSP para garantizar una adecuada conectividad a estos ciudadanos. Esto implica que en los trayectos sujetos a OSP coexisten dos tipos de ayuda: las propias OSP y las bonificaciones en la tarifa para los viajeros residentes.

En el caso de Canarias, el Acuerdo de Consejo de Ministros de 10 de julio de 1998 declaró OSP para 13 rutas interinsulares. En esta declaración, se establecían condiciones de frecuencia, horarios, regularidad, capacidad, continuidad, y tarifas máximas para cada ruta. Este acuerdo se sustituyó por el del 2 de junio de 2006, que modificó las OSP para adaptar las condiciones de calidad a la evolución de la demanda, además de sustituir las tarifas máximas por tarifas de referencia, para flexibilizar la política de precios de las compañías, adaptándola a las circunstancias de la demanda y potenciar su productividad, como se reconoce en la exposición de motivos del propio acuerdo.

Las tarifas de referencia (vigentes en el periodo considerado en todas las rutas insulares españolas con OSP) marcan un límite al precio medio de los billetes, que las compañías deben respetar: el precio medio de todos los billetes vendidos

---

Europea: son regiones caracterizadas por su gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos, factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente a su desarrollo. Concretamente, son ultraperiféricas las Islas Canarias, los departamentos franceses de ultramar (Guadalupe, la Guayana Francesa, Martinica, la Reunión, Mayotte y San Martín), las Azores y Madeira.

<sup>34</sup> Artículo 16 del Reglamento (CE) N° 1008/2008.

<sup>35</sup> Artículo 17 del Reglamento (CE) N° 1008/2008.

<sup>36</sup> 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° 1008/2008.

tiene que ser igual o inferior al de referencia, aunque las compañías pueden fijar un precio hasta un 25% superior a la tarifa de referencia para algunos billetes, siempre que, de media, cumplan con el precio de referencia<sup>37</sup>. Los precios de referencia son determinados anualmente para cada ruta por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, en base a la evolución del índice general de precios al consumo, aunque también se tiene en cuenta la evolución de los costes del servicio.

Otra de las condiciones impuestas en el marco de las OSP para las rutas entre islas se refiere al coeficiente o factor de ocupación (relación entre asientos ocupados y asientos ofertados), de forma que se establece que, en términos generales, no debe superar el 75%<sup>38</sup>.

A partir de 2008, la demanda en el tráfico aéreo entre las islas Canarias se vio considerablemente afectada por la crisis económica internacional, razón por la que la única compañía (Binter) que venía ofreciendo el servicio en determinadas rutas (Gran Canaria-Tenerife Sur, Gran Canaria-El Hierro, Gran Canaria-La Gomera y Tenerife Norte-La Gomera) comunicó su decisión de dejar de hacerlo. Por ello, y para garantizar la adecuada conectividad de los residentes canarios, el Acuerdo de Consejo de Ministros de 7 de octubre de 2011 limitó el acceso a estas rutas a una única compañía, seleccionada a través de un proceso de licitación pública. Desde entonces y hasta 2018, la adjudicataria de todas estas rutas fue Naysa (actualmente absorbida por Binter). En 2018 se abrieron a la competencia las rutas Gran Canaria-Tenerife Sur, y El Hierro – Gran Canaria, mientras que en las rutas Gran Canaria-La Gomera y Tenerife Norte-La Gomera<sup>39</sup> sigue existiendo una OSP restringida operada por Binter.

---

<sup>37</sup> Epígrafe III del anexo al Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de junio de 2006, por el que se declaran obligaciones de servicio público en rutas aéreas entre las Islas Canarias. Para las OSP en las Illes Balears, epígrafe III del anexo al Acuerdo de Consejo de Ministros de 21 de noviembre de 2003 por el que se declaran obligaciones de servicio público en rutas aéreas entre las islas Baleares y epígrafe IV del anexo del Acuerdo al Consejo de Ministros de 27 de julio de 2018, por el que se declaran obligaciones de servicio público en la ruta aérea Menorca-Madrid.

<sup>38</sup> Epígrafes II y III del anexo al Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de junio de 2006, por el que se declaran obligaciones de servicio público en rutas aéreas entre las Islas Canarias. Se establece que en el caso de que los coeficientes de ocupación registrados en los períodos de verano o invierno en una ruta, por el conjunto de las compañías operadoras, superen el 75 por 100 de forma continuada y salvo caso de explotación estacional de rutas, los transportistas con programas de servicio operativo, deberán adoptar las medidas adecuadas al objeto de incrementar la oferta de capacidad para rebajar dicho nivel. Esta limitación no será de aplicación cuando el precio de las tarifas promocionales y sociales aplicadas a esa oferta adicional sea como mínimo inferior en un quince por ciento al precio de la tarifa de referencia.

<sup>39</sup> Según el Anuncio de formalización de contratos de la Dirección General de Aviación Civil con objeto los “Servicios de transporte aéreo sometidos a obligaciones de servicio público

En el caso de Baleares, el Acuerdo de Consejo de Ministros del 21 de noviembre de 2003 estableció OSP en 3 rutas interinsulares (Mallorca-Ibiza, Mallorca-Menorca y Menorca-Ibiza), que incluían requisitos en cuanto a horarios, frecuencia, capacidad mínima, continuidad y tarifas máximas. Este acuerdo fue modificado por la orden del Ministerio de Fomento del 7 de abril de 2008, que sustituyó el sistema de tarifas máximas por uno de tarifas de referencia, a la vista de que el anterior mecanismo no incentivaba la entrada de nuevas compañías en estas rutas ni la actuación de las fuerzas de mercado para competir vía precios.

Al igual que en el caso de las Islas Canarias, se establecían limitaciones al factor de ocupación, de forma que en términos generales no debe superar el 75%. En caso de hacerlo, las compañías deberán realizar reducciones de precios<sup>40</sup>.

Posteriormente, el acuerdo de Consejo de Ministros de 15 de junio de 2012 declaró OSP para la ruta Menorca-Madrid durante los meses de invierno, dado que la única compañía que venía ofreciendo este servicio (Spanair) cesó sus operaciones. Al igual que en declaraciones de OSP anteriores, se establecían requisitos en materia de frecuencia mínima, horarios, capacidad, tarifas de referencia y coeficiente de ocupación. Sin embargo, ninguna compañía aérea mostró interés en operar en dicha ruta durante los meses de invierno. Por ello, se estableció una OSP restringida, que en la última licitación fue adjudicada a la UTE formada por Iberia y Air Nostrum<sup>41</sup>.

Como consecuencia de esta evolución, a fecha de enero de 2020 existían 17 rutas aéreas sujetas a OSP con origen o destino en alguna de las islas del archipiélago balear o canario. En las siguientes tablas se muestran estas rutas, el tipo de OSP (abierta, en caso de existir libertad de entrada de empresas en el mercado; o restringida, en caso de haberse limitado la operación a una sola empresa a través de un contrato de servicio público), así como compañías que operaban en estas rutas.

---

en las rutas La Gomera-Gran Canaria y La Gomera-Tenerife Norte”, publicado en el BOE de 9 de agosto de 2018 (Expediente: 15/A18).

<sup>40</sup> Epígrafes II y III del anexo al Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de noviembre de 2003 por el que se declaran obligaciones de servicio público en rutas aéreas entre las islas Baleares. Se establece que en el caso de que los coeficientes de ocupación registrados en los períodos de verano o invierno en una ruta, por el conjunto de las compañías operadoras, superen el 75 por 100 de forma continuada y salvo caso de explotación estacional de rutas, los transportistas con programas de servicio operativo, deberán adoptar las medidas adecuadas al objeto de incrementar la oferta de capacidad para rebajar dicho nivel. Esta limitación no será de aplicación cuando el precio de las tarifas aplicadas a esa oferta adicional sea como mínimo inferior en un veinte por ciento al precio de la tarifa básica registrada por la compañía.

<sup>41</sup> Según el anuncio de adjudicación de contratos de la Dirección General de Aviación Civil publicado el 17 de octubre de 2019 (Expediente 123A2019).

**Tabla 2. Rutas en las Islas Baleares con OSP y compañías operadoras con fecha de enero de 2020**

<b>RUTAS CON OSP EN ILLES BALEARS</b>		
<b>Ruta</b>	<b>Tipo</b>	<b>Compañías operadoras</b>
Mallorca-Ibiza	OSP abierta	Air Europa
		Air Nostrum
Mallorca-Menorca	OSP abierta	Air Europa
		Air Nostrum
Menorca-Ibiza (vía Mallorca*)	OSP abierta	Air Europa
		Air Nostrum
Menorca-Madrid**	OSP restringida	UTE Iberia/Air Nostrum

\* Para los vuelos en la ruta Menorca-Ibiza, cuando no hubiese vuelos directos, las obligaciones en materia de servicio público podrán ser satisfechas mediante conexiones vía Mallorca (Acuerdo de Consejo de Ministros de 21 de noviembre de 2003, por el que se declaran obligaciones de servicio público en rutas aéreas entre las islas Baleares).

\*\* Solo en el periodo comprendido entre el 1 de noviembre y 30 de abril.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del inventario de obligaciones de servicio público de la Unión Europea.

**Tabla 3. Rutas en las Islas Canarias con OSP y compañías operadoras con fecha de enero de 2020<sup>42,43</sup>**

RUTAS CON OSP EN ISLAS CANARIAS		
Ruta	Tipo	Compañías operadoras
Gran Canaria-Tenerife Norte	OSP abierta	Canaryfly
		Binter Canarias
Gran Canaria-Lanzarote	OSP abierta	Binter Canarias
		Canaryfly
Gran Canaria - Fuerteventura	OSP abierta	Binter Canarias
		CanaryFly
Tenerife Norte-Lanzarote	OSP abierta	Binter Canarias
		Canaryfly
Gran Canaria- Santa Cruz de la Palma	OSP abierta	Binter Canarias
Tenerife Norte-Fuerteventura	OSP abierta	Binter Canarias
		Canaryfly
Tenerife Norte-El Hierro	OSP abierta	Binter Canarias
		Canaryfly
Tenerife Norte-Santa Cruz de la Palma	OSP abierta	Binter Canarias
		Canaryfly
Santa Cruz de la Palma-Lanzarote (vía Tenerife Norte)	OSP abierta	Binter Canarias
		Canaryfly
Gran Canaria-El Hierro	OSP abierta	Binter
		Canaryfly
Gran Canaria-Tenerife Sur	OSP abierta	Binter Canarias
Gran Canaria-La Gomera (vía Tenerife Norte*)	OSP restringida	Binter Canarias
Tenerife Norte-La Gomera	OSP restringida	Binter Canarias

\* Cuando no hubiese vuelos directos, las obligaciones en materia de servicio público podrán ser satisfechas mediante conexiones vía Tenerife Norte (Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de octubre de 2011).

Fuente: elaboración propia con datos del inventario de obligaciones de servicio público de la UE.

<sup>42</sup> De acuerdo con información obtenida de la web de la empresa Informa D&B, los dos principales accionistas de Binter Canarias (con una participación conjunta del 60%) son indirectamente también los principales socios de Canaryfly.

<sup>43</sup> Air Europa, que inició sus actividades en varias rutas interinsulares canarias en otoño de 2017, anunció, en junio de 2019, su salida del mercado interinsular canario, donde ya no opera.

Por último, el coste que el establecimiento de las OSP supone para las arcas públicas asciendió en 2019 a 2,68 millones de €, que se derivan del pago de compensaciones a las aerolíneas operadoras en el caso de las tres rutas restringidas en la actualidad<sup>44</sup>.

### 2.2.2. Tarifas aeroportuarias bonificadas

Otra forma de ayuda a la conectividad aérea insular existente en España es el establecimiento de distintas medidas de reducción de las tarifas aeroportuarias en los territorios insulares.

Las tarifas aeroportuarias se regulan, por un lado, en la *Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea*, modificada por la *Ley 1/2011, de 4 de marzo, por la que se establece el Programa Estatal de Seguridad Operacional para la Aviación Civil y se modifica la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea*, que determina los ingresos de Aena, SME S.A., gestor de los aeropuertos de interés general del Estado, y establece los servicios cuyos ingresos se consideran prestaciones patrimoniales de carácter público<sup>45</sup>.

Por otro lado, la *Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia* establece que estos servicios pasan a denominarse servicios aeroportuarios básicos<sup>46</sup>, y determina el marco regulatorio al que quedan sujetos. Las tarifas aeroportuarias son los ingresos que Aena, S.A. carga a los perceptores de los servicios básicos (generalmente, compañías aéreas<sup>47</sup>) como contraprestación por los mismos.

Aena, S.A. no puede determinar la cuantía de las tarifas aeroportuarias con total libertad, sino que su cuantía y evolución vienen establecidas en la normativa española: en la Ley 21/2003 y sus sucesivas actualizaciones y en la Ley 18/2014,

---

<sup>44</sup> Según información obtenida de la plataforma de contratación del Estado.

<sup>45</sup> Artículo 68.2 de la Ley 21/2003. Estos servicios comprenden: utilización de las pistas (aterrizaje); servicios de tránsito aéreo de aeródromo; servicios de meteorología; servicios de inspección y control de pasajeros y equipajes (seguridad); utilización, por parte de los pasajeros, de las zonas terminales (pasajeros); servicios que permiten la movilidad general de los pasajeros y la asistencia necesaria a las personas con movilidad reducida (PMR); utilización de las zonas de estacionamiento de aeronaves; utilización de pasarelas telescópicas; utilización del recinto aeroportuario para el transporte y suministro de combustibles y lubricantes; y prestación de servicios de asistencia en tierra.

<sup>46</sup> Artículo 30 de la Ley 18/2014.

<sup>47</sup> En el caso de las tarifas por salida de pasajeros, PMR y seguridad, el importe de estas prestaciones podrá ser repercutido por las compañías aéreas a los pasajeros en el correspondiente título de transporte, según el artículo 77 de la Ley 21/2003.

que regula, entre otros, el Documento de Regulación Aeroportuaria (DORA). El DORA, aprobado por Consejo de Ministros para periodos quinquenales, define las condiciones mínimas necesarias para la adecuada prestación de los servicios aeroportuarios básicos de la red de aeropuertos de Aena, S.A. y establece un ingreso máximo que limita la evolución de las tarifas aeroportuarias<sup>48</sup>. En consecuencia, la cuantía de las tarifas aeroportuarias es la establecida en la Ley 21/2003 y sus sucesivas actualizaciones, ajustada cada año de acuerdo con la variación de un ingreso máximo calculado de acuerdo a la normativa anterior.

Sin perjuicio del procedimiento general, la misma Ley 18/2014, en su artículo 32.3, determina que *“la cuantía de las tarifas aeroportuarias podrá verse afectada por las bonificaciones que se establezcan por razones de interés general, de acuerdo a criterios objetivos, transparentes y no discriminatorios, conformes con las normas sobre competencia, y dirigidas a garantizar la vertebración y cohesión territorial, la protección del medio ambiente y las políticas de transporte que tiendan, entre otros al fomento de la conectividad o internacionalización del transporte de pasajeros y mercancías, prestando especial atención a las regiones no peninsulares como es el caso de Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla, en las que el modo aéreo desempeña un papel fundamental e insustituible para garantizar la movilidad de sus ciudadanos”*.

En base a ello, a fecha de enero de 2020 existen bonificaciones por razones de interés general en las tarifas aeroportuarias aplicadas en los territorios insulares de Baleares y Canarias<sup>49</sup>, que recoge el DORA 2017-2021<sup>50</sup>.

- Bonificaciones al tráfico peninsular e interinsular para los vuelos en los aeropuertos de Canarias y Baleares<sup>51</sup>: se trata de una bonificación en las tarifas de salida de pasajeros, servicios de movilidad general de los pasajeros

---

<sup>48</sup> El DORA fija los ingresos anuales máximos por pasajero (IMAP) que se permite obtener a Aena por los servicios básicos, con el objetivo de garantizar la suficiencia económica en la prestación del servicio, recuperando los costes esperados de acuerdo con los principios de eficiencia. Anualmente, Aena calcula el ingreso máximo anual por pasajero ajustado, que corrige el IMAP con incentivos o penalizaciones por la calidad obtenida y otros ajustes (como estimaciones de pasajeros). Este ingreso máximo limita el valor de las tarifas aeroportuarias de Aena, S.A. cada año, de forma que no pueden representar unos ingresos esperados que excedan del ingreso máximo anual ajustado.

<sup>49</sup> Estas bonificaciones no suponen un coste para Aena, S.A., ni, por lo tanto, para el Estado, ya que los ingresos esperados dejados de percibir como consecuencia de estas bonificaciones son recuperados incrementando, en todos los aeropuertos, las demás tarifas aeroportuarias no bonificadas.

<sup>50</sup> Apartado 3.9.1 del DORA 2017-2021.

<sup>51</sup> Esta bonificación también aplica en los aeropuertos de Ceuta y Melilla.

- y asistencia a las personas con movilidad reducida, seguridad<sup>52</sup> y aterrizaje<sup>53</sup> del 70% en los vuelos interinsulares y del 15% en los vuelos con la Península.
- Subvención de días valle en los aeropuertos canarios: consiste en una bonificación del 50% en la tarifa de aterrizaje y de salida de pasajeros, correspondiente a las operaciones que se realicen los días de la semana con menor concentración de tráfico, excluyendo vuelos interinsulares, con el objetivo de potenciar el tráfico en los aeropuertos canarios, aprovechando mejor las instalaciones aeroportuarias<sup>54</sup>.
  - Bonificación a los pasajeros en conexión: se trata de una reducción del 40% en las tarifas por salida de pasajeros y seguridad, cuyo fin es potenciar el tráfico en conexión y así fomentar la conectividad<sup>55</sup>.
  - Bonificación a los aeropuertos estacionales de Baleares y Canarias<sup>56</sup>: durante la temporada de menor tráfico se bonifican en un 20% las tarifas de pasajeros y seguridad<sup>57</sup>.

### *2.2.3. Ayudas de puesta en marcha para las compañías aéreas que operan desde las Islas Canarias*

Desde 2013, Canarias cuenta con un régimen de ayudas a la apertura de nuevas rutas entre aeropuertos de las Islas Canarias y otros aeropuertos situados tanto dentro de la UE como en terceros países, denominado «Programa de desarrollo de vuelos en el territorio de la región ultraperiférica de las Islas Canarias»<sup>58</sup>.

El régimen se dirige a nuevos mercados turísticos fuera de la UE con la intención de obtener una mayor diversificación geográfica del sector. Su objetivo principal es apoyar el desarrollo del sector turístico en las Islas Canarias, la creación de

---

<sup>52</sup> Artículo 78 de la Ley 21/2003, tras su modificación por la Ley 1/2011.

<sup>53</sup> Artículo 75 de la Ley 21/2003 tras su modificación por la Ley 1/2011.

<sup>54</sup> Disposición adicional octogésima tercera de la Ley 2/2012, de 29 de junio de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012.

<sup>55</sup> Artículo 80.2 de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016, por la que se modifica el apartado 1 del artículo 78 de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea. Esta bonificación se aplica a todos los vuelos en conexión, no solo a los vuelos insulares.

<sup>56</sup> Esta bonificación también aplica en los aeropuertos de Ceuta y Melilla.

<sup>57</sup> Artículo 78 de la Ley 21/2003 modificado por la Ley 1/2011.

<sup>58</sup> El régimen de ayuda se basa en el «Acuerdo de Resolución relativa a la creación de un programa de Desarrollo de Vuelos en el Ámbito Territorial de la Región Ultraperiférica de Canarias para 2013-2017», modificado por la Resolución relativa a la modificación del «Programa de Desarrollo de Vuelos en el Ámbito Territorial de la Región Ultraperiférica de Canarias para 2013-2024».

empleo y el desarrollo de su economía, pero también mejorar su conectividad, dada su lejanía.

La ayuda consiste en una convocatoria periódica de propuestas por parte de las compañías aéreas interesadas para la apertura de nuevas rutas, que tienen que cumplir determinadas criterios<sup>59</sup>. Las compañías cuyas propuestas sean seleccionadas reciben una subvención directa que aspira a financiar hasta el 50% de los costes de las tasas aeroportuarias en que se haya incurrido para explotar la nueva ruta durante un máximo de tres años.

Este programa, que recae dentro de la normativa de la UE sobre ayudas de Estado, se notificó por parte de las autoridades españolas a la Comisión Europea en julio de 2013. La Comisión concluyó que la ayuda cumple los criterios de compatibilidad establecidos en las Directrices para las ayudas de puesta en marcha y, por tanto, declaró el régimen de ayudas compatible<sup>60</sup> con el mercado interior<sup>61</sup>, autorizándolo entre julio de 2013 y diciembre de 2017.

El número previsto de nuevas rutas cuando se puso en marcha el programa era de 50, pero en 2017 no se había alcanzado dicho número. En consecuencia, las autoridades españolas consideraron que los aeropuertos de las Islas Canarias seguían sin estar conectados con determinadas regiones, al haber nuevos mercados turísticos que carecían de una conexión aérea periódica con este archipiélago, por lo que, en agosto de 2017, España notificó a la Comisión la ampliación prevista del régimen y la Comisión volvió a declarar la ayuda compatible con el mercado interior, siendo autorizado el régimen hasta diciembre de 2021<sup>62</sup>.

---

<sup>59</sup> Rutas que no hayan sido operadas en los 12 meses anteriores, en las que ninguna compañía haya previsto su explotación durante el período de 12 meses siguiente, a destinos que no es probable que den lugar a una transferencia de pasajeros de una ruta existente en otro aeropuerto canario, y que conecten exclusivamente otro aeropuerto situado fuera de la Comunidad Autónoma con los aeropuertos canarios.

<sup>60</sup> Decisión de la Comisión Europea C(2014) 2167: Ayuda estatal SA. 37121 (2013/N) — España. Ayudas de puesta en marcha para las compañías aéreas que operan desde las Islas Canarias.

<sup>61</sup> De conformidad con el artículo 107.3 c) del TFUE: “Podrán considerarse compatibles con el mercado interior las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común”.

<sup>62</sup> Decisión de la Comisión Europea C(2017) 6546 : Ayuda estatal SA. 48872 – España. Ampliación de un régimen de ayudas de puesta en marcha para las compañías aéreas que operan desde las Islas Canarias.

El presupuesto destinado a ofrecer estas ayudas es de 10 millones de € para el periodo 2018 – 2021, es decir, de 2,5 millones de € anuales, aunque la cuantía utilizada finalmente dependerá del número de nuevas rutas establecidas efectivamente<sup>63</sup>.

---

<sup>63</sup> Información obtenida del Diario Oficial de la Unión Europea del 5 de enero de 2018.

### 3. CARACTERIZACIÓN ECONÓMICA

El sector del transporte aéreo es fundamental para la economía española en su conjunto, ya que permite la movilidad de personas y mercancías y resulta imprescindible para muchas actividades económicas, como el turismo<sup>64</sup>, pero es especialmente importante para los archipiélagos balear y canario, donde el transporte aéreo es clave para la cohesión económica y social.

Esto se debe a que, para muchas rutas, principalmente para aquellas que conectan las islas con la Península o con otros destinos internacionales, no existen alternativas reales de transporte<sup>65</sup>. Además, esto cobra una especial relevancia si se considera la importancia que tiene el turismo para las islas baleares y canarias, donde este sector puede suponer en torno al 44,8%<sup>66</sup> y al 35,2%<sup>67</sup> del PIB de la región respectivamente.

La importancia del transporte aéreo para las islas españolas se plasma en algunos datos: entre los 7 mayores aeropuertos del país por volumen de pasajeros se encuentran 3 aeropuertos insulares (Palma de Mallorca, Gran Canaria y Tenerife Sur)<sup>68</sup>; de todo el tráfico aéreo comercial en España, que en 2018 supuso 222,6 millones de pasajeros (tabla 4), un 36% tiene como origen o destino las Islas Canarias o las Illes Balears<sup>69</sup>; y de todos los pasajeros de vuelos nacionales (con origen y destino dentro de España), que en 2018 han ascendido a 40,2 millones, un 60% han correspondido a vuelos de conexión con las islas<sup>70</sup>.

---

<sup>64</sup> De los 83,7 millones de turistas extranjeros que llegaron a España en 2019, un 82% lo hizo en avión, según la Estadística de Movimientos Turísticos en fronteras (FRONTUR) del Instituto Nacional de Estadística.

<sup>65</sup> Aunque existen alternativas de transporte marítimo regular para muchas rutas, la duración es mucho mayor a la del transporte aéreo, de modo que el grado de sustituibilidad es limitado.

<sup>66</sup> Exceltur (2014).

<sup>67</sup> Exceltur (2018).

<sup>68</sup> Aena, S.A.

<sup>69</sup> DGAC (2019).

<sup>70</sup> DGAC (2019).

**Tabla 4. Distribución del tráfico aéreo comercial en España por nº de pasajeros (2018).**

DISTRIBUCIÓN DEL TRÁFICO AÉREO EN ESPAÑA		
Tipo de tráfico	Millones de pasajeros	Cuota
<b>Total</b>	<b>222,6</b>	<b>100%</b>
<b>Internacional</b>	<b>182,4</b>	<b>82%</b>
Península-internacional	126,0	69%
Islas-internacional	56,4	31%
<b>Nacional</b>	<b>40,2</b>	<b>18%</b>
Peninsular	16,1	40%
Península-islas	18,5	46%
Interinsular	5,3	13%
Resto (con Ceuta, Melilla y entre archipiélagos)	0,4	1%

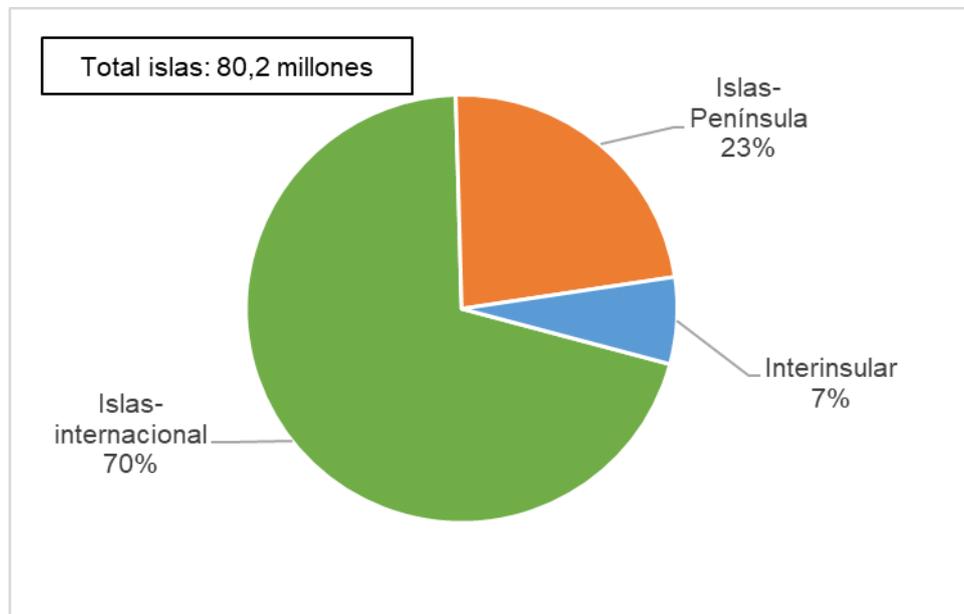
Fuente: elaboración propia a partir de DGAC (2019).

Por otra parte, si nos centramos en el tráfico comercial de pasajeros en los dos archipiélagos españoles, según su distribución geográfica, se observa que, de un total de 80,2 millones de pasajeros en 2018 en trayectos con las Islas Canarias e Illes Balears, el 70% toman vuelos internacionales, mientras que el 23% viajan entre la Península y las islas, y el 7% entre islas dentro de cada archipiélagos<sup>71</sup>.

---

<sup>71</sup> DGAC (2019)

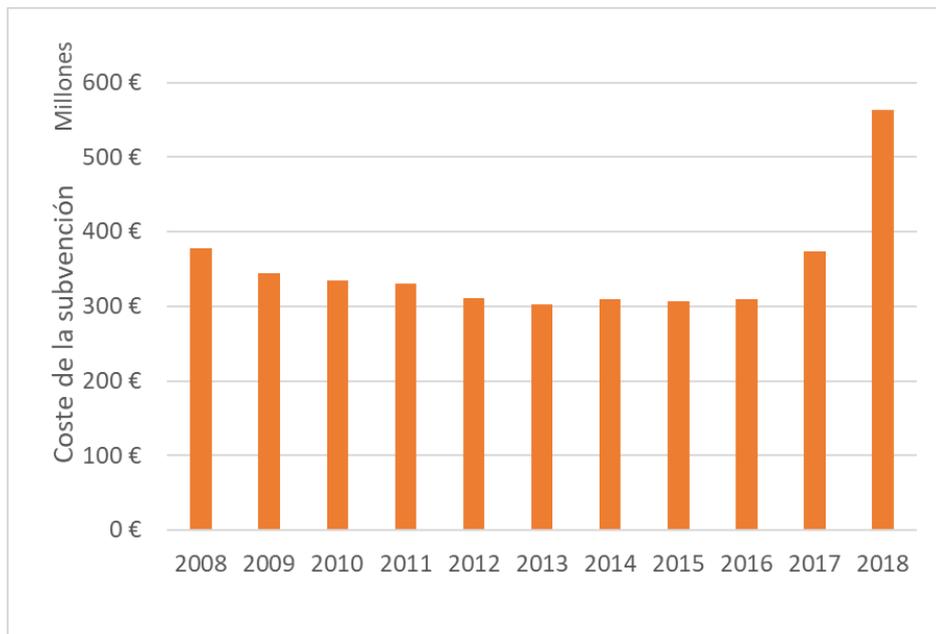
**Gráfico 1. Origen y destino de vuelos comerciales en los archipiélagos de Canarias y Baleares por nº de pasajeros (2018).**



Fuente: elaboración propia a partir de datos de DGAC (2019).

De los 80,2 millones de pasajeros que han realizado trayectos con las islas en 2018, 11,1 millones de ellos se han beneficiado de las bonificaciones a residentes. Estas ayudas han ascendido en 2018 a un total de 563,1 millones de euros, como muestra el gráfico 2. La evolución sigue una tendencia marcadamente creciente como consecuencia del incremento sucesivo del porcentaje de bonificación y el aumento del número de residentes que se han beneficiado de la ayuda, como se verá más adelante.

**Gráfico 2. Evolución del coste de las bonificaciones a residentes en Islas Canarias e Illes Balears.**



Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por la DGAC.

Una vez vista la importancia del sector del transporte aéreo de pasajeros para las islas españolas, en los siguientes subapartados se procede a analizar más en detalle la evolución de las principales variables del mercado en los últimos años.

Puesto que las bonificaciones a residentes en los archipiélagos son solo aplicables en vuelos regulares con el resto del territorio nacional así como en los desplazamientos interinsulares, los siguientes apartados se centran en las rutas de las Islas Canarias y las Illes Balears con la Península así como en las rutas interinsulares<sup>72</sup>.

El análisis se realiza tratando por separado las rutas islas - Península (Balears - Península, Canarias - Península) y las rutas interinsulares de cada uno de los archipiélagos (interinsulares en Balears e interinsulares en Canarias), que conforman grupos de rutas con características similares<sup>73</sup>. Para ello, salvo que se especifique lo contrario, se utiliza información proporcionada por la DGAC en

<sup>72</sup> Por simplicidad del análisis y dada su escasa magnitud relativa, se han omitido del estudio cuantitativo los trayectos con Ceuta, Melilla y entre ambos archipiélagos.

<sup>73</sup> La CNMC cuenta con datos de las rutas individuales más importantes en términos de número de pasajeros dentro de cada agrupación, que han sido también analizadas. No obstante, dada la similar evolución con respecto a los agregados que aquí se presentan, no se incluye la caracterización económica de cada una de dichas rutas individuales.

respuesta a un requerimiento de información realizado por parte de la CNMC correspondiente al periodo 2008 - 2019, si bien en este apartado la mayor parte de información se presenta hasta 2018, por no estar disponibles los datos de los últimos meses de 2019. Para completar la información sobre tarifas aéreas de la DGAC, también se han utilizado datos requeridos a las cuatro compañías aéreas más importantes, por volumen de pasajeros transportados, que vuelan en las rutas más densas entre los archipiélagos y la Península<sup>74</sup>.

### **3.1. Rutas entre Baleares y Península**

La Comunidad de Illes Balears se encuentra comunicada por vía aérea con la península ibérica a través de rutas entre las islas de Mallorca, Menorca e Ibiza<sup>75</sup> y más de 20 ciudades españolas (24,8 de media en la última década, si bien se observa cierta estacionalidad<sup>76</sup>). Todas ellas son rutas sin OSP, salvo la ruta Menorca-Madrid en invierno que, como se menciona en el apartado 2.2.1, es una OSP restringida, de modo que la aerolínea que gana la licitación opera la ruta en régimen de exclusividad y ha de cumplir las condiciones en materia de continuidad, regularidad, capacidad, ocupación y precios impuestos por dicha OSP, a cambio de una compensación económica.

Las rutas aéreas entre Baleares y la Península tienen una gran importancia dentro del sector del transporte aéreo nacional, ya que han transportado a un 24% del total de pasajeros que han realizado vuelos entre aeropuertos españoles entre 2008 y 2018.

A continuación, se analizan más en detalle las características económicas más relevantes de este mercado.

#### *3.1.1. Demanda*

Las rutas aéreas entre Baleares y la Península transportan anualmente en media, según datos del periodo 2008 - 2018, 8,4 millones de pasajeros.

---

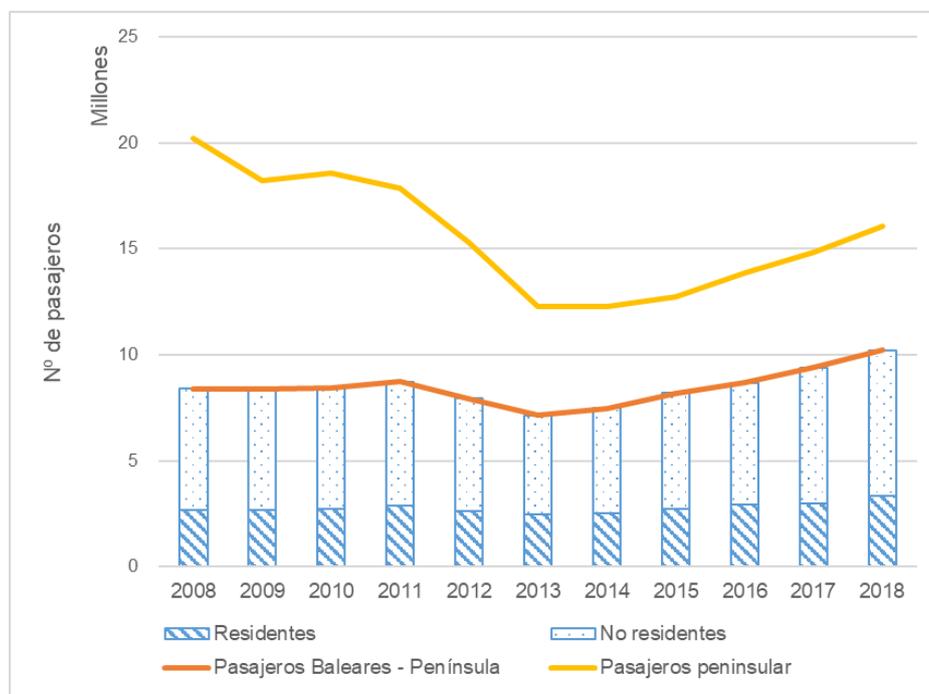
<sup>74</sup> Las aerolíneas a las que se ha requerido información son Iberia Express, Air Europa, Ryanair y Vueling, que transportan el 95% y el 86% de pasajeros en las rutas más densas (con más de 500 000 pasajeros en vuelos comerciales anuales) que conectan la Península con Baleares y Canarias, respectivamente.

<sup>75</sup> De entre las rutas existentes entre Baleares y la Península destacan, por ser las dos más densas en términos de pasajeros, las de Palma de Mallorca - Barcelona y Palma de Mallorca - Madrid. Ambas rutas siguen una tendencia similar al agregado Baleares-Península.

<sup>76</sup> Esta cifra es mayor en verano (27) que en invierno (23) debido al factor turístico.

Como se observa en el gráfico 3, que representa la evolución de la demanda de vuelos en rutas entre la Península y las Islas Baleares, esta se mantuvo más o menos estable, algo por debajo de los 8,5 millones, entre 2008 y 2011. En los dos años siguientes se produjeron caídas del 10% anual en el número de pasajeros, pero en 2014 comenzó una intensa recuperación, con una tasa de crecimiento media anual del 7% hasta 2018, cuando se superaron los 10 millones de pasajeros en trayectos Baleares-Península. Los pasajeros en la temporada estival suponen más del doble de aquellos que viajan en invierno (7 millones y 3, respectivamente, en 2018).

**Gráfico 3. Evolución de la demanda en las rutas Baleares – Península y en las peninsulares.**



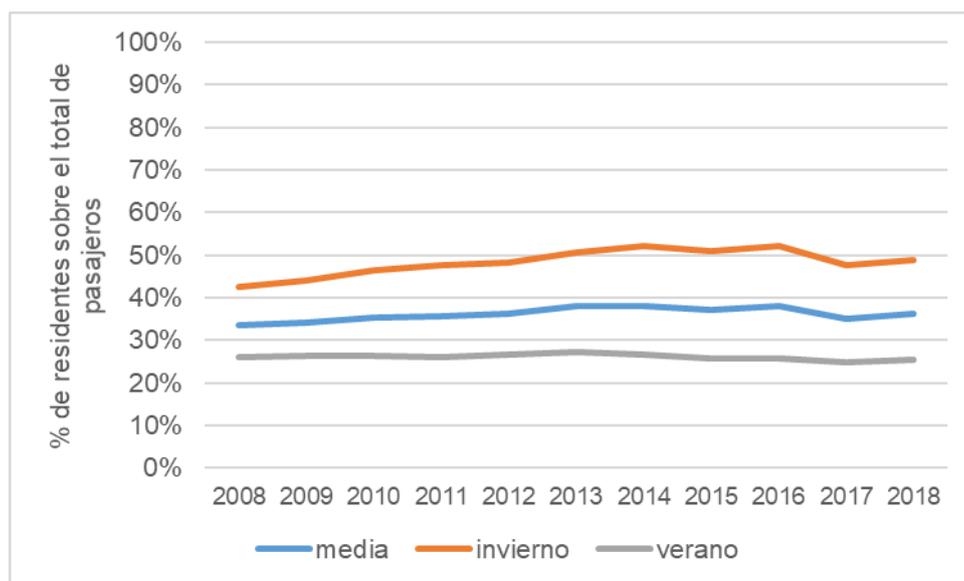
Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

La evolución de la demanda en las rutas aéreas Baleares – Península es parecida a la de los vuelos nacionales peninsulares (con origen y destino dentro de la Península), aunque más favorable. En concreto, como se ve en el gráfico 3 en las rutas peninsulares la caída en la demanda durante los años de la crisis económica fue bastante más marcada (en 2012 y 2013 se produjo una caída en el número de pasajeros del 17% de media), y la recuperación fue posterior a la de las rutas Baleares – Península (hubo que esperar hasta 2015 para observar un crecimiento en el número de pasajeros) y más débil, de forma que, mientras que en el caso de las rutas Baleares-Península el número de pasajeros de 2018 ha superado al de 2008 (aproximadamente 10,2 millones en 2018 frente a 8,4 en

2008) el tráfico de pasajeros en los vuelos nacionales peninsulares, en 2018 todavía se encuentra por debajo del nivel previo a la crisis.

La demanda se puede descomponer en pasajeros residentes y pasajeros no residentes. La estacionalidad de los vuelos con las islas Baleares, debido a su atracción como destino turístico, hace que esta composición varíe en las temporadas de invierno (cuando los residentes suponen casi el 50% de pasajeros) y verano (cuando se encuentran en poco más del 25%), debido a la mayor presencia de turistas que se dirigen a estos destinos insulares. De esta manera, en el cómputo anual, los residentes suponen el 36% del total de viajeros, participación que ha permanecido más o menos estable en el tiempo (ver gráfico 4).

**Gráfico 4. Evolución del porcentaje de residentes sobre el total de pasajeros en las rutas Baleares - Península.**

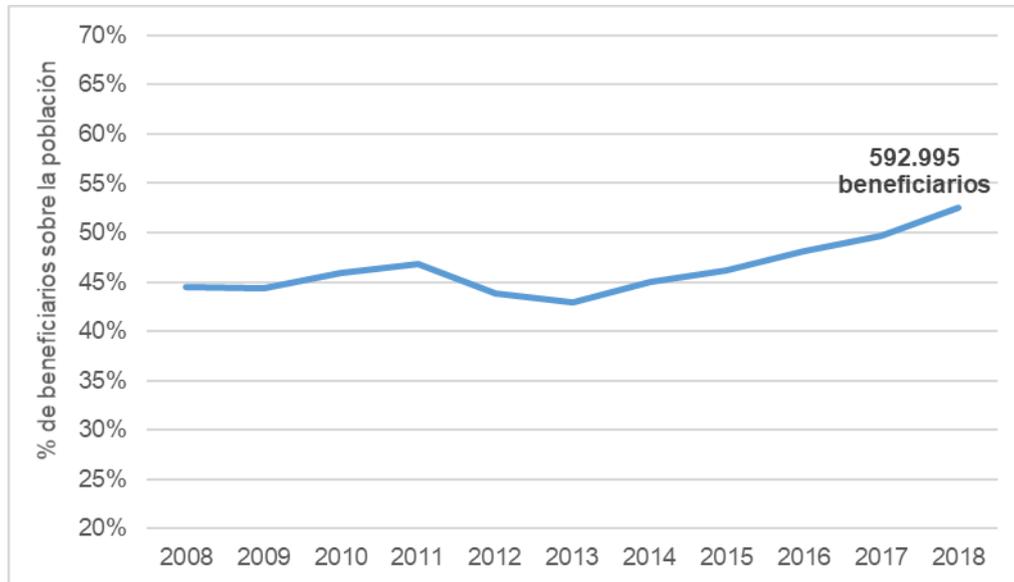


Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

El número de ciudadanos residentes en las Illes Balears que se han beneficiado de la bonificación al viajar a la Península se mantuvo estable en torno al 45% de la población<sup>77</sup> de este archipiélago hasta 2013. Desde entonces, el porcentaje de residentes beneficiarios ha aumentado hasta alcanzar el 53% de la población en 2018 (ver gráfico 5). De media, cada beneficiario ha utilizado billetes bonificados para viajar del archipiélago a la Península o viceversa 5,4 veces al año en la última década.

<sup>77</sup> La información sobre población de las Illes Balears ha sido extraída del INE.

**Gráfico 5. Evolución del porcentaje de beneficiarios de la bonificación en vuelos islas –  
Península sobre el total de residentes en las Illes Balears.**

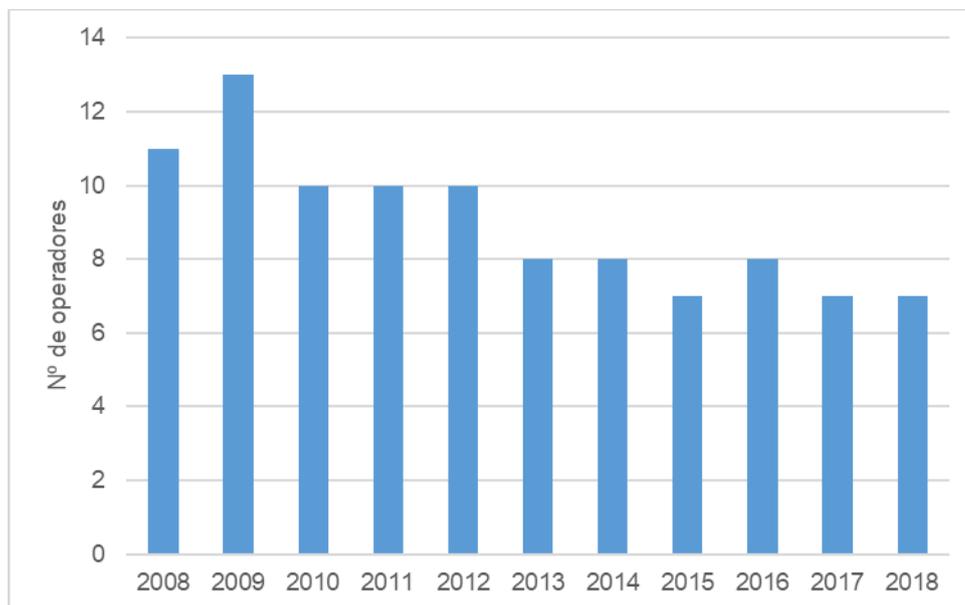


Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

### 3.1.2. Oferta

En estas rutas han operado, de media entre 2008 y 2018, 9 aerolíneas, pero se ha observado una tendencia decreciente en el número de operadores a lo largo de los años, pasándose de 11 en 2008 a 7 en 2018, como muestra el gráfico 6.

**Gráfico 6. Evolución del número de operadores en las rutas Baleares - Península.**



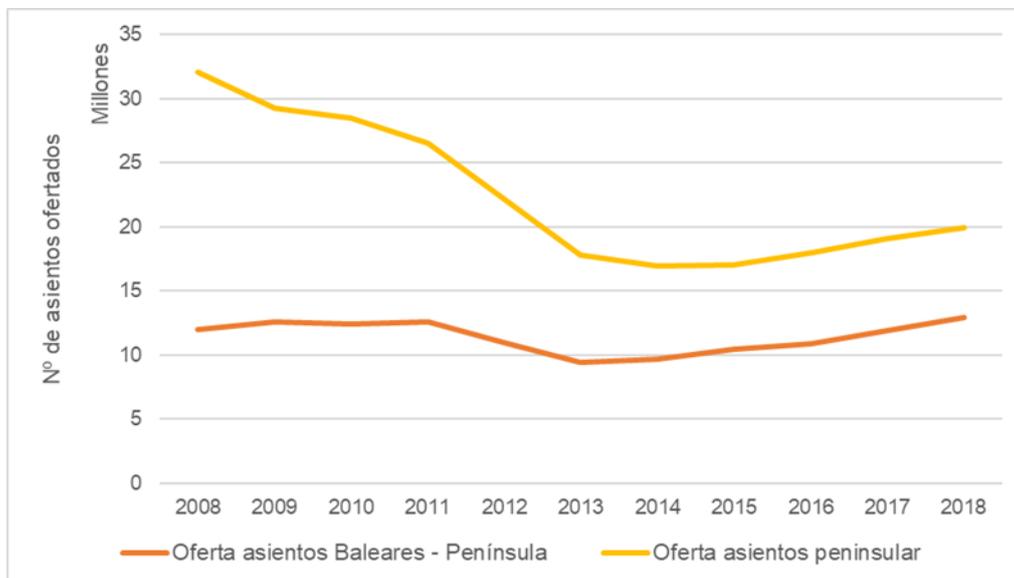
Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

Las aerolíneas que explotan o han explotado las rutas entre Baleares y la Península han ofrecido conjuntamente, entre 2008 y 2018, unas 1.600 frecuencias semanales de media (las frecuencias se duplican en verano respecto a invierno) y 11,5 millones de asientos anualmente.

Cabe mencionar, además, que en enero de 2012 se produjo la salida del mercado de Spanair, aerolínea que operaba vuelos en distintas rutas entre el archipiélago y la Península, y en 2013 Air Berlin abandonó las dos principales rutas Baleares-Península (acabó retirándose por completo de las rutas nacionales con Baleares en la temporada de verano de 2015), lo que limitó el número de operadores especialmente en las rutas menos densas.

Como se observa en el gráfico 7, la oferta de vuelos entre Baleares y la Península, en número de asientos, se mantuvo estable desde 2008 hasta 2011, cuando pasó a caer a tasas superiores al 13% anual hasta 2013 (coincidiendo con la crisis económica). A partir de 2014, se produjo la recuperación de la oferta, con un crecimiento anual medio del 7% hasta 2018.

**Gráfico 7. Evolución del número de asientos ofertados en las rutas Baleares – Península y en las peninsulares.**



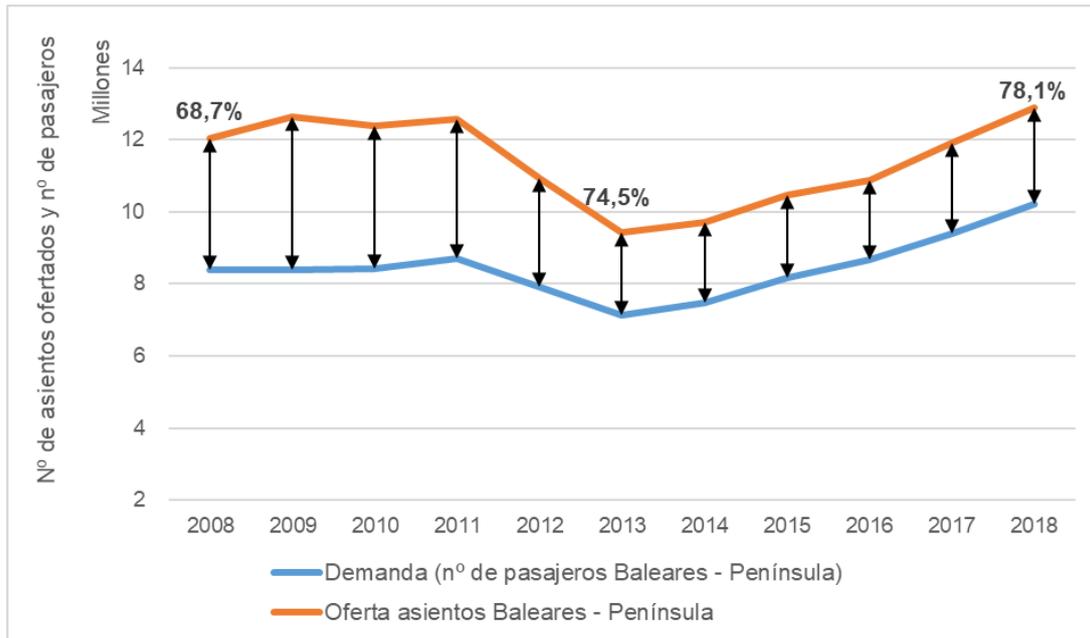
Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

Igual que ocurre con la demanda, la evolución de la oferta aérea en las rutas entre Baleares y la Península, a pesar de ser análoga en su tendencia, es más favorable a la ocurrida en los vuelos nacionales no insulares (con origen y destino dentro de la Península). En los vuelos nacionales no insulares, la oferta cayó más profundamente con la crisis (en torno al 18% entre 2011 y 2013) y la recuperación fue más tardía y lenta, comenzando en 2015 a un 4% anual acumulativo (ver gráfico 7). Además, mientras que en los vuelos entre Baleares y la Península la oferta en número de asientos ofertados en 2018 ha superado a la de 2008 (en 2018 se han ofertado aproximadamente 13 millones de asientos, frente a los 12 millones de 2008), en el caso de los vuelos nacionales peninsulares la oferta no ha recuperado los niveles previos a la crisis (en 2018 se han ofertado aproximadamente 20 millones de asientos frente a los 32 millones de 2008).

Por otro lado, como se aprecia en el gráfico 8, la oferta ha evolucionado de forma casi paralela a las variaciones en demanda, no apreciándose, a priori, rigideces en su ajuste en el medio-largo plazo. No obstante, el factor de ocupación de los vuelos, que representa el porcentaje de asientos ocupados por pasajeros sobre el total, se ha incrementado casi 10 puntos porcentuales en todo el periodo analizado (2008-2018), pasando del 68,7% al 78,1% de ocupación (en el mercado nacional peninsular, el incremento en el factor de ocupación ha sido todavía superior, de 17 puntos porcentuales). Este aumento del factor de ocupación supone una mejora en el aprovechamiento de la capacidad de los vuelos y explica que el crecimiento de la oferta de asientos sea inferior al de la

demanda. Gráficamente, esta subida en la ocupación se aprecia en el estrechamiento entre las líneas de oferta y demanda.

**Gráfico 8. Ajuste de la oferta sobre la demanda en las rutas Baleares – Península, y evolución del factor de ocupación.**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

### 3.1.3. Precios

Los precios pagados por los pasajeros pueden descomponerse en la tarifa, que es la parte bonificable de los precios<sup>78</sup>, y las tasas no bonificables.

En este apartado se presenta la evolución de las tarifas medias de los billetes aéreos adquiridos, es decir, de las tarifas medias efectivas de compraventa. El periodo temporal para el que se muestran las tarifas se corresponde con la fecha en que se ha efectuado el vuelo (no con la fecha de compra del billete). Para las rutas isla-Península, los datos presentados se corresponden con datos de tarifas aplicadas a pasajeros residentes (obtenidos por la DGAC en el marco de la gestión de la liquidación de las bonificaciones) ya que la CNMC no dispone de datos de tarifas relativas a los pasajeros no residentes para el periodo 2008-

<sup>78</sup> En concreto, las tarifas se refieren al precio que pagan los pasajeros por su transporte y el de su equipaje, incluyendo, entre otros, impuestos, tasas y cánones aplicables, excepto la tasa por el uso de las infraestructuras y la tasa de seguridad (artículo 2.4 del RD 1316/2001).

2018<sup>79</sup>. En las rutas interinsulares se presentan datos medios totales, pues en estos casos sí que se dispone de información sobre tarifas pagadas por pasajeros residentes y no residentes (obtenidos por la DGAC en el marco del control del cumplimiento de las OSP).

Conviene remarcar en este punto que las tarifas medias de los billetes adquiridos por residentes y por no residentes no tienen por qué coincidir. Si ambos colectivos no siguen el mismo patrón de compra de billetes aéreos, es decir, si se comportan de manera diferente en cuanto a, por ejemplo, la anticipación en la compra del billete, los horarios de vuelo, la aerolínea con la que viajan, el tipo de billete escogido, o la disposición al pago, previsiblemente las tarifas medias de sus billetes diferirán, sin implicar esto que la oferta tarifaria de las aerolíneas sea, necesariamente, diferente para ambos colectivos.

Las tarifas medias<sup>80</sup> de los billetes adquiridos por residentes para vuelos entre Baleares y la Península (reflejadas en el gráfico 9) siguieron una tendencia, en general, decreciente entre 2008 y 2018, situándose en 2018 un 22% por debajo del nivel de 2008. El decrecimiento general se rompió en los años 2012-2013, cuando se produjo un ascenso del 3% y el 9% respectivamente, coincidiendo con la notable caída de la demanda y especialmente de la oferta, a la que contribuyó la salida de Spanair y Air Berlin del mercado. A partir de 2014, y hasta 2017, las tarifas retomaron la tendencia decreciente, reduciéndose un 6,4% anual de media, si bien en 2018 se observa un repunte del 11% con respecto a 2017.

---

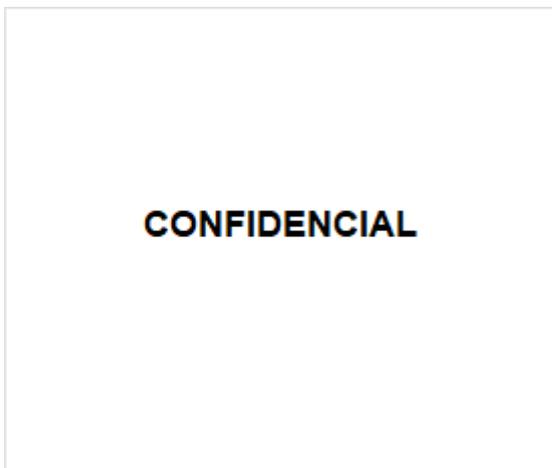
<sup>79</sup> La CNMC dispone de información provista por las cuatro aerolíneas más relevantes (en términos de volumen de pasajeros) acerca de las tarifas medias pagadas por residentes y por no residentes para un lapso temporal reducido (2016-2019), por lo que no pueden utilizarse para la caracterización económica. Sí que se utilizan, sin embargo, en el apartado 5.

Por otro lado, cuenta también con datos de tarifas proporcionados por IATA, pero no se han considerado representativos, ya que estos datos no tienen en cuenta las ventas por internet, que especialmente para algunas compañías, suponen un gran porcentaje de los billetes vendidos.

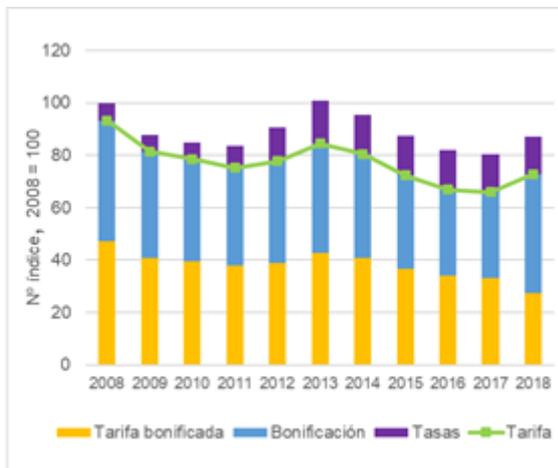
<sup>80</sup> Como se ha especificado anteriormente, la tarifa es una parte del precio, antes de aplicar la bonificación.

**Gráfico 9. Evolución de las tarifas y tasas medias de billetes adquiridos por residentes en las rutas Baleares-Península.**

Panel 9.1 Tarifas y tasas (euros)



Panel 9.2 Tarifa (números índice)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

Nota: la línea verde representa la tarifa aérea, que constituye la parte bonificable de los billetes (la cuantía sobre la que se aplica el porcentaje de bonificación a residentes). Los pasajeros con derecho a bonificación solo soportan efectivamente una parte de la tarifa aérea, la correspondiente con la tarifa bonificada (barra amarilla), ya que se les descuenta la bonificación (barra azul). Por tanto, el precio final que pagan los residentes está formado por la tarifa bonificada más las tasas no bonificables (suma de las barras amarilla y morada).

El porcentaje bonificado de la tarifa para residentes se mantuvo en el 50% hasta mediados de 2018, cuando se implementó la subida del porcentaje de bonificación al 75%, de forma que, en agregado, durante 2018 la bonificación a residentes supuso un 63% de la tarifa.

En cuanto a las tasas aeroportuarias que se cargan a los pasajeros y no resultan bonificables (tasas por el uso de infraestructuras y de seguridad), sufrieron un incremento notable entre 2011 y 2013 (en tres años crecieron un 154%)<sup>81</sup>.

Esta evolución de tarifas y tasas ha ocasionado que los precios de billetes comprados por residentes antes de descontar la bonificación se reduzcan un

<sup>81</sup> Los importes de las tasas medias no bonificables aplicables a los pasajeros residentes han sido estimadas por la DGAC utilizando los siguientes criterios: se ha utilizado la última versión del catálogo de tarifas de Aena de cada año; se excluyen los impuestos; en los mercados Islas-Península se han tenido en cuenta las proporciones de tráfico de residentes con Madrid, Barcelona, la siguiente categoría de aeropuertos peninsulares y los aeropuertos de mayor categoría de Canarias; sin tener en cuenta las bonificaciones por estacionalidad o por la consideración de vuelo en conexión; y en los mercados interinsulares de Canarias y Baleares se ha considerado solo el importe correspondiente a los aeropuertos de mayor categoría.

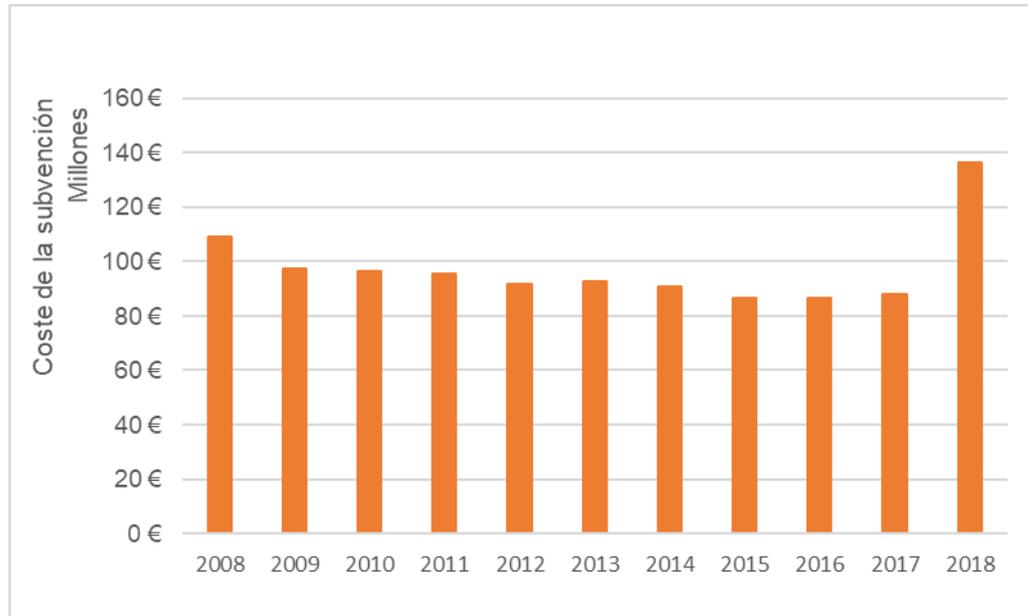
14% desde 2008, mientras que una vez aplicada la bonificación, hayan caído un 23%.

### 3.1.4. Coste de la bonificación

Por último, la bonificación a residentes en las islas comporta un coste para las arcas públicas, puesto que es el Estado el que asume el importe de estas subvenciones. De media, entre 2008 y 2018 las ayudas correspondientes a los trayectos Baleares – Península han ascendido a 97,3 millones de euros anuales.

Entre 2008 y 2017 el coste fue disminuyendo desde 109 hasta 88 millones de euros para los trayectos Baleares-Península, debido, sobre todo, al efecto de la reducción de tarifas (efecto precio), aunque contribuyó también la caída en la demanda a mediados del periodo (efecto cantidad). No obstante, en 2018, año de subida de la bonificación al 75%, el coste para las arcas públicas creció un 55% interanual, alcanzando 136 millones de € (lo que supone un coste medio de 230€ por cada beneficiario en 2018).

**Gráfico 10. Evolución del coste de la subvención para las rutas Baleares-Península.**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

### **3.2. Rutas interinsulares en Baleares**

En Illes Balears, existen tres rutas comerciales interinsulares que unen entre sí las islas de Mallorca, Menorca e Ibiza<sup>82</sup>. Estas rutas están sujetas a OSP abiertas, de forma que compiten varios operadores, cumpliendo todos ellos los requisitos impuestos por dichas OSP.

En el caso de las rutas aéreas de conexión entre las islas Baleares, su importancia cuantitativa en términos de transporte aéreo nacional es significativamente menor que en el caso de las rutas Baleares – Península, ya que han transportado a un 2% del total de pasajeros que han realizado vuelos entre aeropuertos españoles entre 2008 y 2018.

A continuación, se analizan más en detalle las características económicas más relevantes de este mercado.

#### *3.2.1. Demanda*

Las rutas interinsulares baleares transportan en media anualmente, según datos del periodo 2008 - 2018, 663.000 pasajeros.

El gráfico 11 ilustra la evolución de la demanda en las rutas interinsulares baleares en el periodo 2008 – 2018, y su comparación con la evolución de la demanda en vuelos peninsulares (con origen y destino dentro de la España peninsular). Como muestra el gráfico, la demanda de vuelos interinsulares en el archipiélago balear se mantuvo estable o levemente decreciente entre 2008 y 2014, si bien las caídas fueron mucho más reducidas (5% en el peor año) que en los trayectos Baleares - Península<sup>83</sup>. A partir de 2014, el crecimiento es sólido (9% de media anual hasta 2018), superando los 880.000 pasajeros en el último año (frente a los algo menos de 672.000 pasajeros de 2008).

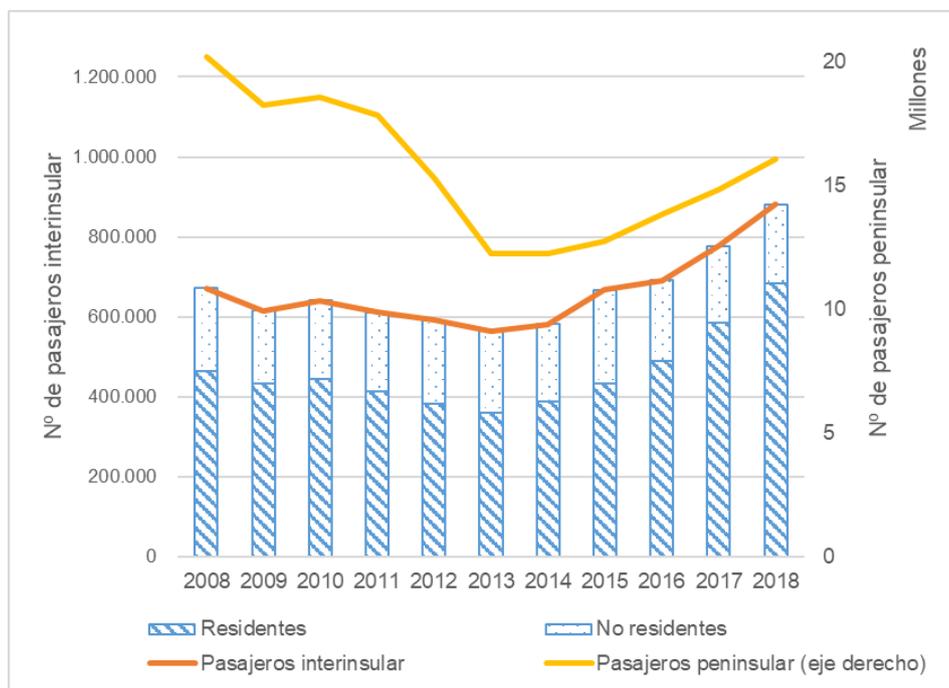
En estos trayectos también existe un componente estacional, pero menos marcado que en los vuelos con el continente: en este caso, la demanda en verano es 1,75 veces la de invierno (viajan 562.000 pasajeros en verano frente a 319.000 en invierno, en 2018).

---

<sup>82</sup> Dentro de estas rutas, las más importantes en volumen de pasajeros son Palma de Mallorca – Ibiza y Palma de Mallorca – Menorca, ambas con un comportamiento muy similar al del agregado de las rutas interinsulares baleares.

<sup>83</sup> Ver apartado 3.1.1.

**Gráfico 11. Evolución de la demanda en las rutas interinsulares baleares y en las peninsulares.**



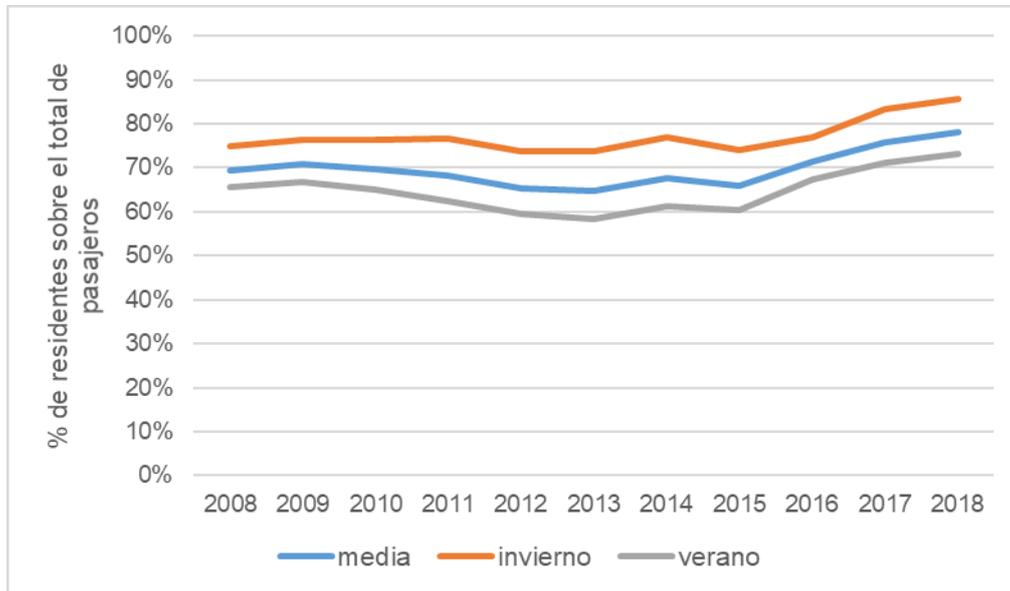
Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

Nota: debido a la diferente magnitud de la demanda de vuelos en las rutas interinsulares frente a las peninsulares, la evolución de las mismas se ha representado en ejes diferentes (la demanda interinsular, representada por la línea naranja, en el eje izquierdo; la demanda peninsular, representada por la línea amarilla, en el eje derecho).

La evolución de la demanda en las rutas aéreas interinsulares en el archipiélago balear es, de nuevo, parecida a la de los vuelos nacionales no insulares, aunque más favorable, siendo más fuerte la caída en la demanda en las rutas peninsulares durante los años de la crisis económica, y más tardía y débil la recuperación, de forma que, mientras que en las rutas interinsulares baleares la demanda de 2018 es un 31% superior a la de 2008, en las rutas peninsulares siguen sin alcanzarse los niveles de demanda previos a la crisis.

La participación de los residentes en la demanda total es muy elevada, en torno al 70% de media en la última década, aunque ha alcanzado el 78% en 2018. En las rutas interinsulares, la participación de residentes es más similar en verano e invierno que en las rutas Baleares - Península (65% de media en verano vs 77% en invierno, ver gráfico 12).

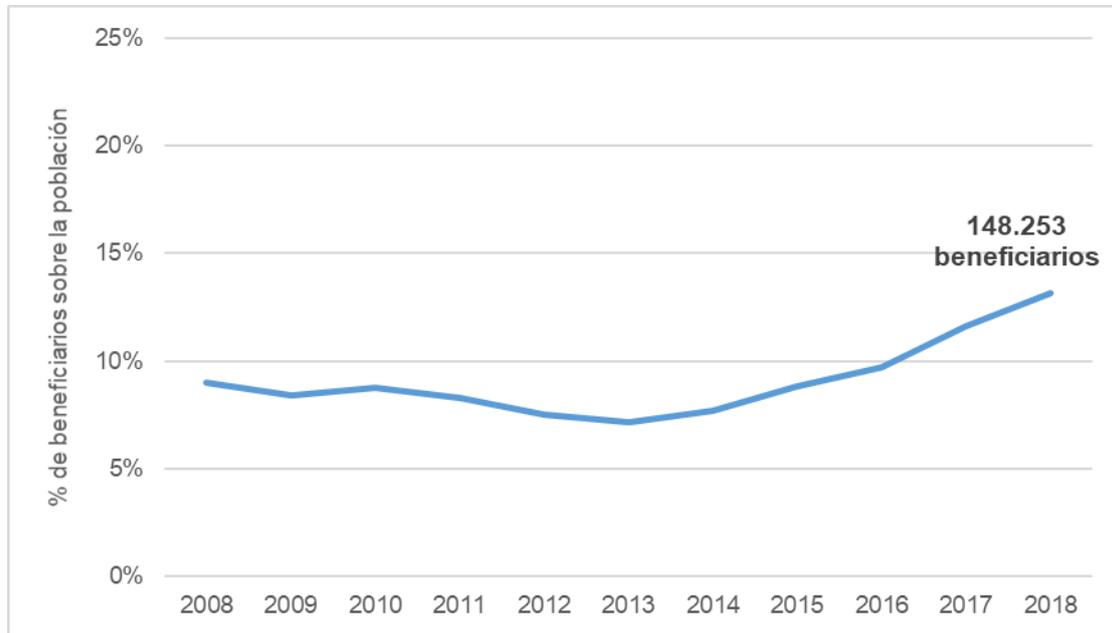
**Gráfico 12. Evolución del porcentaje de residentes sobre el total de pasajeros en las rutas interinsulares baleares.**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

Los ciudadanos residentes que se han beneficiado de la bonificación en vuelos interinsulares suponen en torno al 9% de la población, de media, en 2008-2018, aunque en los últimos años se ha elevado hasta el 13% (más de 148.000 personas, ver gráfico 13). De media, cada beneficiario en Baleares ha utilizado la bonificación en vuelos interinsulares 4,6 veces al año durante el periodo 2008 - 2018.

**Gráfico 13. Evolución del porcentaje de beneficiarios de la bonificación en vuelos interinsulares sobre el total de residentes en las Illes Balears.**

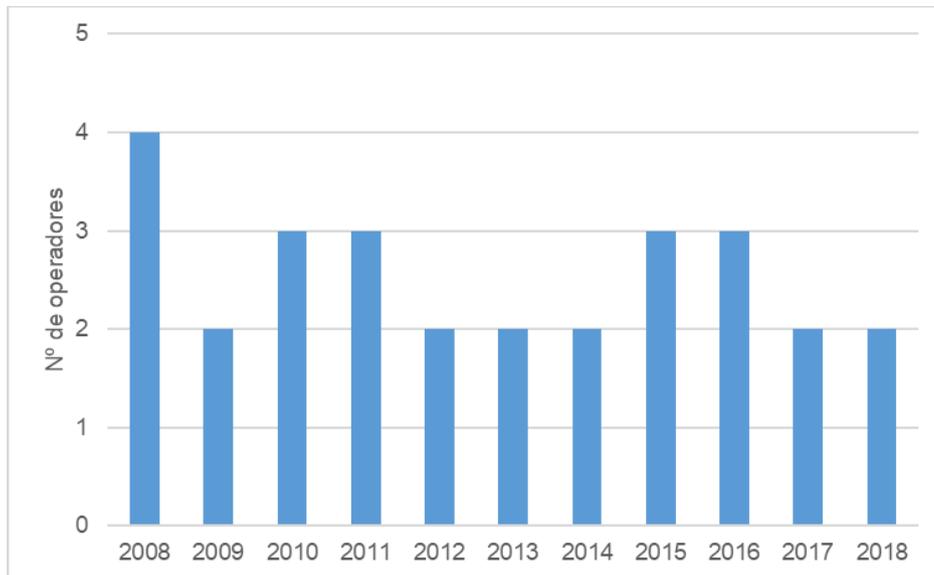


Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

### 3.2.2. Oferta

En las rutas aéreas interinsulares en las Islas Baleares, el número de operadores se redujo de 4 a 2 en 2009, y desde entonces y hasta 2018 se ha mantenido estable entre 2 y 3. Desde 2017, permanecen 2 compañías, dada la retirada de Air Berlín de estas rutas (gráfico 14).

**Gráfico 14. Evolución del número de operadores en las rutas interinsulares baleares.**

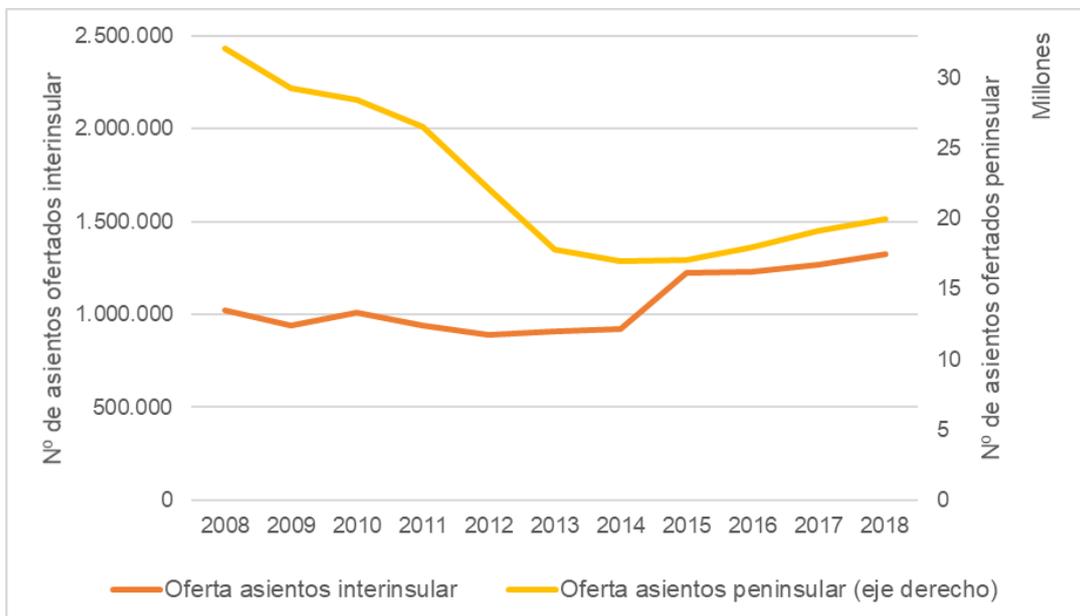


Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

Las compañías aéreas que explotan o han explotado las rutas interinsulares baleares han ofrecido, desde 2008 y hasta 2018, unas 300 frecuencias semanales de media (un 70% más durante el verano que en invierno), y algo más de 1 millón de asientos anualmente.

En cuanto a la evolución de la oferta durante los últimos años, como se observa en el gráfico 15, entre 2008 y 2012 la oferta anual de asientos en las rutas interinsulares se redujo levemente, pasando de más de 1 millón en 2008 a aproximadamente 880.000 en 2012. A partir de entonces, y hasta 2018, el crecimiento ha sido continuado, destacando especialmente el año 2015 (cuando entró Air Europa al mercado), en que el crecimiento fue del 33%. En 2018, se han ofertado más de 1,3 millones de asientos, dato un 29% superior al de 2008.

**Gráfico 15. Evolución del número de asientos ofertados en las rutas –interinsulares baleares y en las peninsulares.**



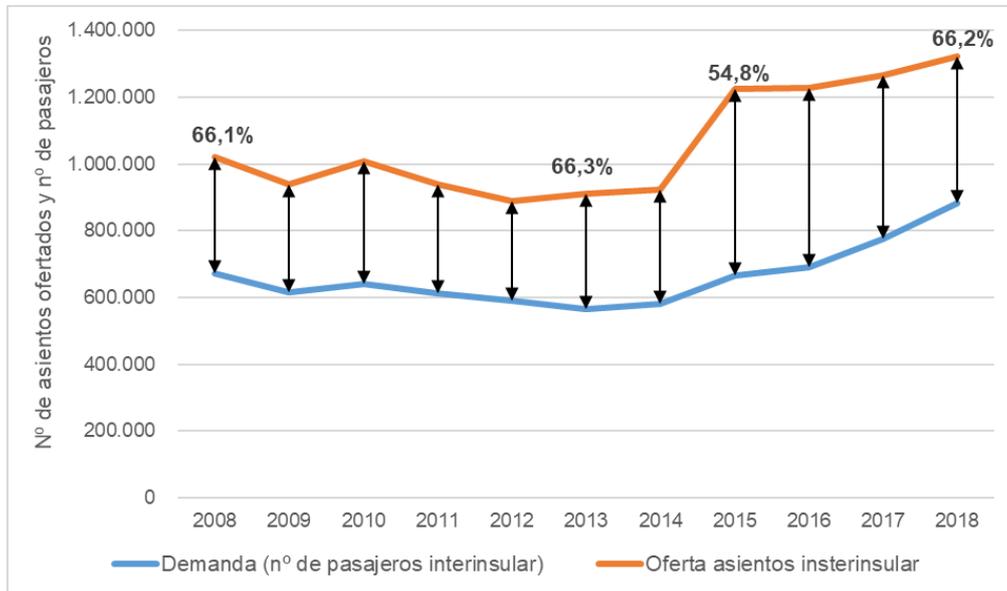
Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

Nota: debido a la diferente magnitud de la oferta de vuelos en las rutas interinsulares frente a las peninsulares, la evolución de las mismas se ha representado en ejes diferentes (la oferta interinsular, representada por la línea naranja, en el eje izquierdo; la oferta peninsular, representada por la línea amarilla, en el eje derecho).

Al igual que la demanda, la evolución de la oferta aérea en las rutas entre las Islas Baleares, es análoga en su tendencia, pero más favorable que la ocurrida en los vuelos nacionales no insulares (gráfico 15). En los vuelos nacionales peninsulares, la oferta cae más profundamente con la crisis y la recuperación es más tardía y débil, de forma que, a diferencia de las rutas interinsulares, en los vuelos nacionales peninsulares la oferta se encuentra aún muy por debajo del nivel previo a la crisis.

En el caso interinsular, en general no se aprecia un estrechamiento entre demanda y oferta (gráfico 16). En 2018 el factor de ocupación es prácticamente idéntico al que había en 2008 (66%), aunque entre 2013 y 2016 cayó del 66% al 55% debido al fuerte incremento de la oferta de asientos, coincidiendo con la entrada de un operador nuevo, Air Europa, en el mercado.

**Gráfico 16. Ajuste de la oferta sobre la demanda en las rutas interinsulares baleares y evolución del factor de ocupación.**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

### 3.2.3. Precios

En las rutas interinsulares, a diferencia de Baleares – Península, sí que se dispone de datos relativos a la tarifa media de los billetes adquiridos, tanto por pasajeros residentes para el periodo 2008-2018 (obtenidos por la DGAC en el marco de la liquidación de las bonificaciones), como a los adquiridos por el total de pasajeros (obtenidos por la DGAC en el marco del cumplimiento con las OSP)<sup>84</sup>.

Conviene recordar que las tarifas medias de los billetes adquiridos por residentes y por no residentes no tienen por qué coincidir. Si ambos colectivos no siguen el mismo patrón de compra de billetes aéreos, es decir, si se comportan de manera diferente en cuanto a, por ejemplo, la anticipación en la compra del billete, los horarios de vuelo, la aerolínea con la que viajan, el tipo de billete escogido, o la disposición al pago, previsiblemente las tarifas medias de sus billetes diferirán, sin implicar esto que la oferta tarifaria de las aerolíneas sea, necesariamente, diferente para ambos colectivos.

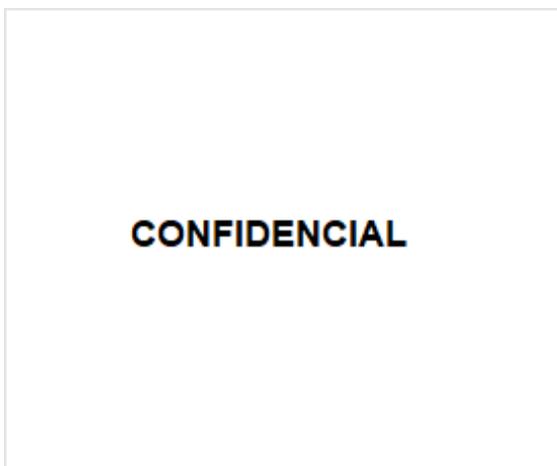
Las tarifas aéreas medias de los billetes aéreos adquiridos para vuelos interinsulares en Baleares (gráfico 17), se mantuvieron estables o ligeramente crecientes entre 2008 y 2014. A partir de entonces, se produjo una caída abrupta,

<sup>84</sup> Por ello, los datos sobre tarifas y tasas no bonificables (línea verde y barra morada en el gráfico) son los relativos al total de pasajeros, mientras que los datos de tarifa bonificada y bonificación son relativos a los pasajeros residentes.

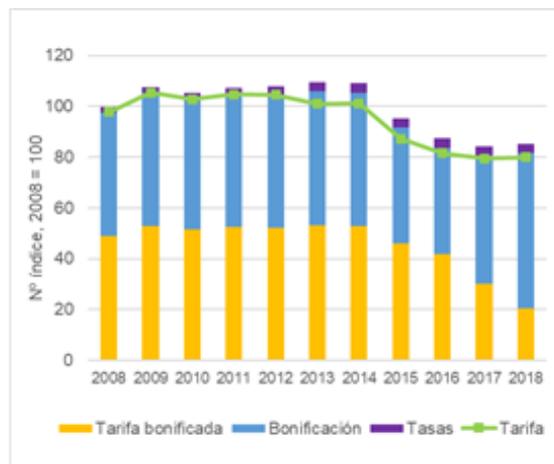
especialmente en 2015 y 2016 (14% y 6% interanual, respectivamente), coincidiendo con la entrada de un operador más en el mercado, y un aumento de la oferta de asientos del 33% en 2015 con respecto al año anterior. Durante los dos años siguientes, la tarifa se ha mantenido estable.

**Gráfico 17. Evolución de las tarifas y tasas medias de billetes aéreos para el total de pasajeros en las rutas interinsulares en Baleares.**

Panel 17.1 Tarifas y tasas (euros)



Panel 17.2 Tarifa (números índice)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

Nota: la línea verde representa la tarifa aérea, que constituye la parte bonificable de los billetes (la cuantía sobre la que se aplica el porcentaje de bonificación a residentes). Los pasajeros con derecho a bonificación solo soportan efectivamente una parte de la tarifa aérea, la correspondiente con la tarifa bonificada (barra amarilla), ya que se les descuenta la bonificación (barra azul). Por tanto, el precio final que pagan los residentes está formado por la tarifa bonificada más las tasas no bonificables (suma de las barras amarilla y morada). El precio final de los pasajeros no residentes (sin derecho a bonificación) se calcula como la suma de la tarifa completa más las tasas aeroportuarias (suma de la línea verde y la barra morada)<sup>85</sup>.

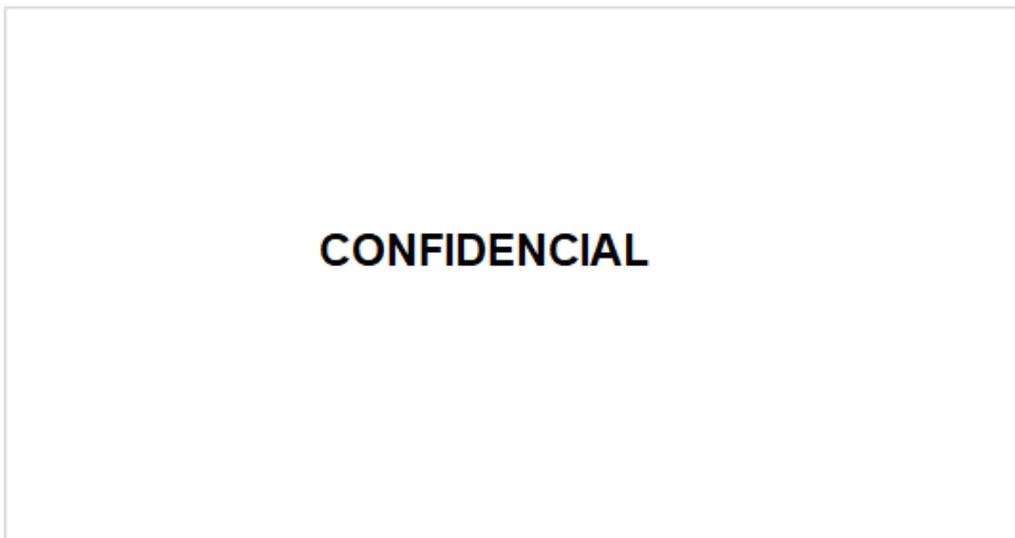
El porcentaje bonificado de la tarifa para residentes se mantuvo en el 50% hasta mediados de 2017, cuando se implementó la subida del porcentaje de

<sup>85</sup> En algunos años (como 2013, 2014 o 2015) se observa que la tarifa aérea (línea verde) es ligeramente diferente a la suma de la tarifa bonificada (barra amarilla) y la bonificación (barra azul). Esto se debe a que, durante estos años, la tarifa aérea media de los billetes adquiridos por residentes fue ligeramente superior a la tarifa aérea media de los billetes adquiridos por todos los pasajeros, sin distinguir entre residentes y no residentes. Esto no necesariamente implica discriminación entre pasajeros por parte de las aerolíneas, sino que, como ya se ha mencionado, puede deberse a otros factores, como diferentes hábitos de compra de residentes y no residentes.

bonificación al 75%, de forma que, en agregado, durante 2017 la bonificación a residentes supuso un 63% de la tarifa, mientras que en 2018 supuso ya el 75%.

En el caso interinsular, las tasas aeroportuarias son mucho más reducidas que en trayectos con la Península<sup>86</sup>, encontrándose entre el 2% y el 4% de la tarifa. Como resultado, en 2018 el precio final medio para no residentes<sup>87</sup> es un 22% inferior al de 2008 (evolución similar a la de vuelos con la Península), y para los residentes, una vez aplicada la bonificación, resulta un 53% menor (ver gráfico 18).

**Gráfico 18. Evolución de los precios medios finales soportados por residentes (una vez aplicada la bonificación) y no residentes en las rutas interinsulares baleares.**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

Nota: Los datos sobre precios para no residentes se han calculado a partir de los datos de precios pagados por residentes, precios pagados por el total de pasajeros, y porcentaje de residentes sobre el total.

---

<sup>86</sup> Las tasas aeroportuarias de salida de pasajeros, servicios de movilidad general de los pasajeros y asistencia a las personas con movilidad reducida y seguridad están bonificadas al 70% para los vuelos interinsulares en los aeropuertos de Baleares, al igual que en Canarias, como se explicó en el apartado 2.2.2.

<sup>87</sup> En el caso de las rutas interinsulares es posible calcular el precio soportado por los pasajeros no residentes, ya que se dispone de información relativa tanto a las tarifas medias pagadas por el total de pasajeros (obtenidos por la DGAC para la comprobación del cumplimiento de las OSP), como a las tarifas medias de billetes comprados por pasajeros residentes (obtenidas por la DGAC para la liquidación de las bonificaciones a residentes), como al porcentaje de uno y otro tipo de pasajeros.

Como se ha explicado en el apartado 2.2.1, las rutas interinsulares de Baleares entre Palma de Mallorca-Menorca, Palma de Mallorca-Ibiza y Menorca-Ibiza, como parte de las OSP a las que están sujetas, cuentan con una tarifa de referencia, determinada anualmente por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana para cada ruta, que marca un límite máximo a la tarifa media de todos los billetes vendidos.

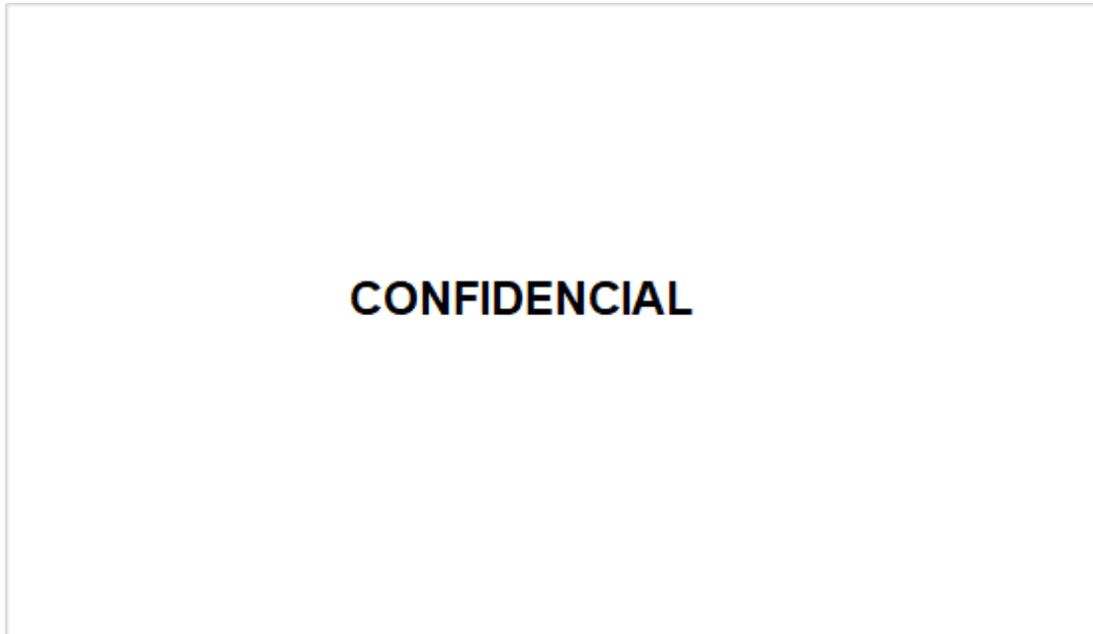
De media, entre 2008 y 2018, las tarifas medias en las rutas interinsulares baleares han sido un 16% inferiores a la tarifa de referencia. Entre 2008 y 2013, la tarifa de referencia se fue incrementado de media algo menos de un 2% anual, permaneciendo estable desde entonces hasta 2018 (gráfico 19). Las tarifas medias, por su parte, se mantuvieron más o menos estables hasta 2014, de forma que el margen entre estas y las tarifas de referencia fue ampliándose ligeramente. A partir de 2015, el descenso que experimentan las tarifas medias, y la estabilidad en la tarifa de referencia, hacen que el margen entre ambas crezca hasta el 31% en 2018.

No obstante, existen diferencias en el ajuste a la tarifa de referencia entre unas rutas y otras, ya que se observa un menor margen en las rutas más densas. Así, por orden de volumen de pasajeros transportados anualmente, en la ruta Palma de Mallorca – Ibiza, la tarifa media, entre 2008 y 2018, es un [...] <sup>88</sup> inferior a la tarifa de referencia, en Palma de Mallorca – Menorca supone un [...] y en Menorca – Ibiza un [...].

---

<sup>88</sup> Se indica entre corchetes aquella información cuyo contenido exacto ha sido declarado confidencial.

**Gráfico 19. Evolución de la tarifa de referencia y tarifa efectiva media en las rutas interinsulares en Baleares.**



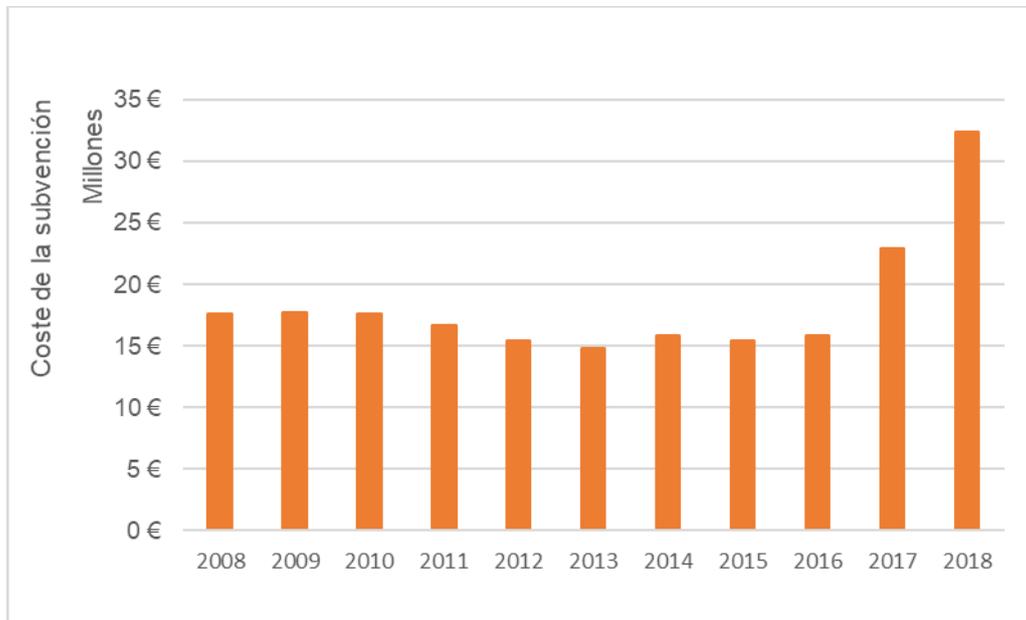
Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

**3.2.4. Coste de la bonificación**

De media, entre 2008 y 2018 las ayudas correspondientes a los trayectos interinsulares en Baleares han ascendido a 18,4 millones de euros anuales.

En cuanto a su evolución, el coste para las arcas públicas de la bonificación a residentes en las rutas interinsulares de Baleares se fue reduciendo, en términos generales, entre 2008 y 2013, pasando de 17,5 a 14,8 millones de euros, debido a la caída en la demanda (efecto cantidad). A partir de entonces, creció levemente y se estabilizó, hasta que en 2017 y 2018, con la subida del porcentaje de bonificación y la recuperación de la demanda se duplicó el coste para el Estado, llegando a 32 millones de €, al crecer un 45% y 41% anual respectivamente (gráfico 20).

**Gráfico 20. Evolución del coste de la subvención para las rutas interinsulares baleares.**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

### 3.3. Rutas entre Canarias y Península

Las Islas Canarias se encuentran conectadas con la Península a través de rutas<sup>89</sup> con un promedio de 19 ciudades peninsulares durante los últimos años (2008 – 2018), si bien se observa cierta estacionalidad<sup>90</sup>. Todas ellas son rutas sin OSP.

Las rutas aéreas entre Canarias y la Península tienen una gran importancia dentro del sector del transporte aéreo nacional, ya que han transportado a un 20% del total de pasajeros que han realizado vuelos entre aeropuertos españoles entre 2008 y 2018.

El comportamiento de las principales variables del mercado (demanda, oferta y precios) ha variado considerablemente durante los últimos años, como se estudia a continuación.

<sup>89</sup> De entre las rutas existentes entre Canarias y la Península destacan, por ser las dos más densas en términos de pasajeros, las de Gran Canaria - Madrid y Tenerife Norte - Madrid. Ambas rutas siguen una tendencia similar al agregado Canarias-Península.

<sup>90</sup> En invierno el promedio es de 18 y en verano de 21, debido al factor turístico.

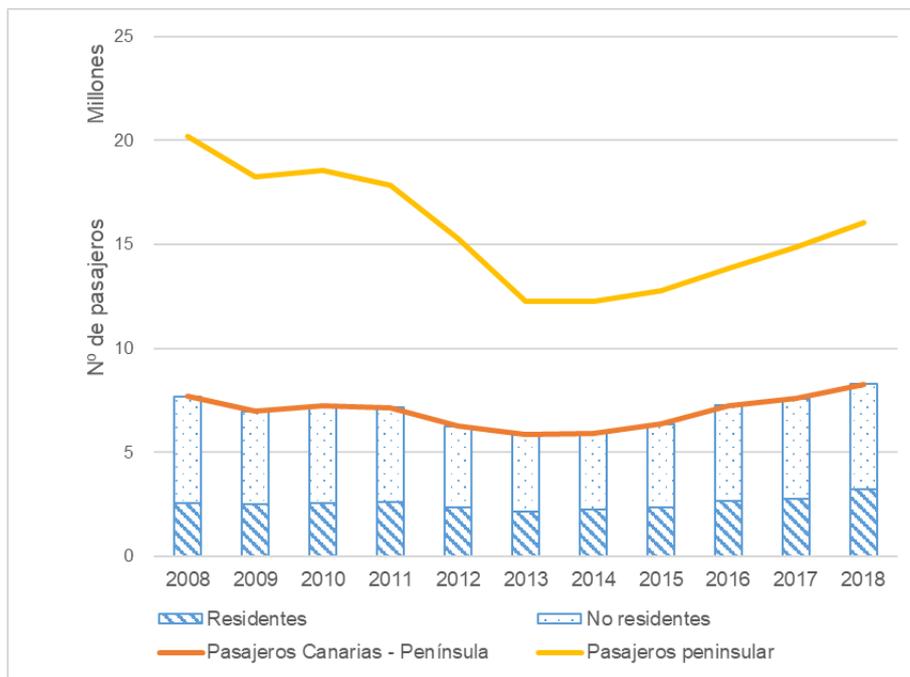
### 3.3.1. Demanda

Las rutas aéreas entre Canarias y la Península han transportado anualmente en media, según datos del periodo 2008 - 2018, 6,9 millones de pasajeros.

Como se observa en el gráfico 21, que representa la evolución de la demanda en vuelos entre la Península y las Islas Canarias, esta siguió una tendencia decreciente hasta 2014. En 2014 comenzó la recuperación de la demanda, con una tasa de crecimiento media anual del 7,2% hasta 2018, cuando se superaron los 8 millones de pasajeros en los trayectos Canarias - Península y se recuperaron los niveles de demanda previos a la crisis económica (de hecho, el número de pasajeros en 2018 fue un 8% superior al de 2008).

Por otro lado, el número de pasajeros en la temporada estival es mayor que el de aquellos que viajan en invierno (en 2018, más de 5 millones en verano frente a 3 en invierno), aunque la diferencia no es tan notable como en el caso de las rutas de conexión entre la Península y Baleares, debido a la menor estacionalidad del turismo en este archipiélago.

**Gráfico 21. Evolución de la demanda en las rutas Canarias – Península y en las peninsulares.**



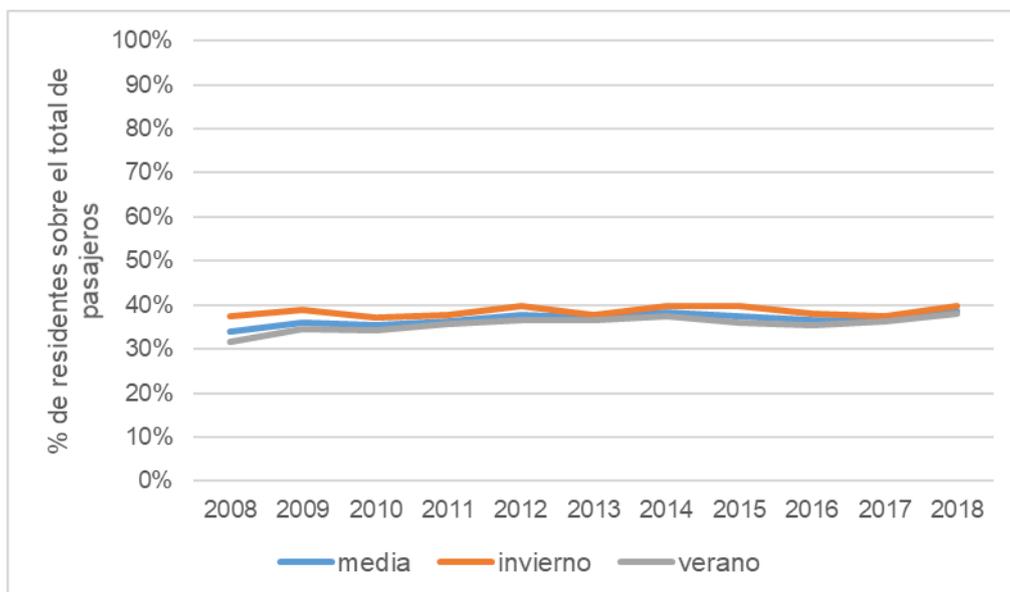
Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

La evolución de la demanda en las rutas aéreas entre el archipiélago canario y la Península es parecida a la de los vuelos nacionales peninsulares, aunque más favorable. En concreto, como se ve en el gráfico 21, en las rutas entre Canarias

y la Península la caída en la demanda durante los años de la crisis económica fue más suave que en los vuelos peninsulares, y la recuperación más temprana (en las rutas peninsulares la demanda todavía no se ha recuperado).

En cuanto a la distinción entre pasajeros residentes y no residentes, la demanda de pasajeros residentes supone aproximadamente un 37% del total (datos promedio entre 2008 y 2018), aunque es ligeramente mayor en los meses de invierno que de verano (un 39% frente a un 36% respectivamente). Como se ve en el gráfico 22, al igual que ocurre con la demanda global, la estacionalidad en Canarias no es tan marcada como en Baleares.

**Gráfico 22. Evolución del porcentaje de residentes sobre el total de pasajeros en las rutas Canarias - Península.**



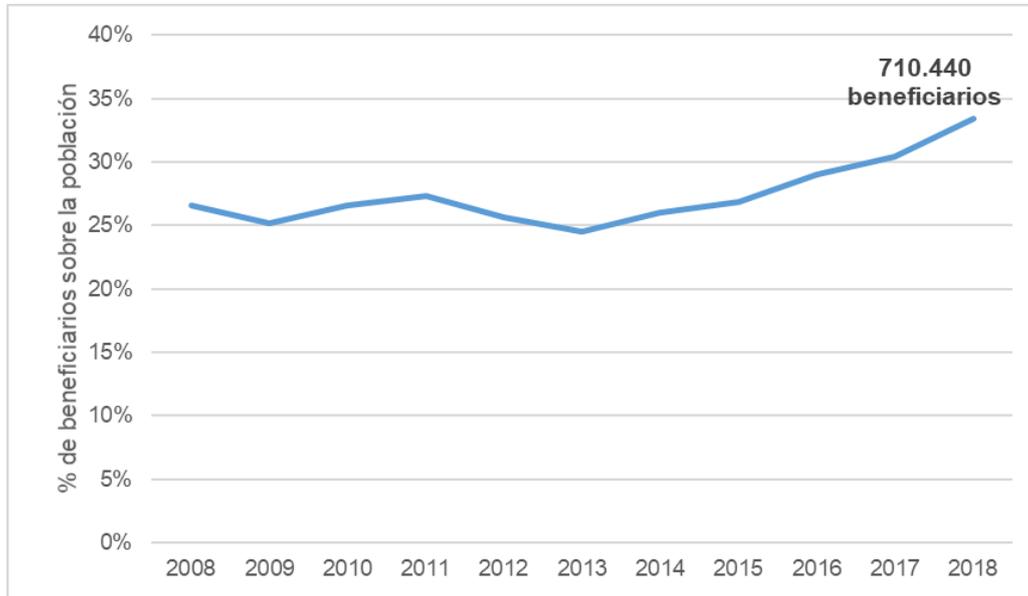
Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

La proporción de ciudadanos residentes en las Islas Canarias que se benefician de la bonificación al viajar a la Península es de un 27% sobre el total de la población<sup>91</sup> (de media, en el periodo 2008-2018), y se observa cómo este porcentaje ha ido aumentando progresivamente desde 2013, cuando suponía el 24,5%, hasta 2018, en que el porcentaje de residentes que se benefician de la bonificación ha sido del 33,4% (ver gráfico 23).

De media, cada beneficiario ha utilizado billetes bonificados para viajar del archipiélago a la Península o viceversa 4,4 veces al año en la última década.

<sup>91</sup> La información sobre población de las Islas Canarias ha sido extraída del INE.

**Gráfico 23. Evolución del porcentaje de beneficiarios de la bonificación en vuelos islas - Península sobre el total de residentes en las Islas Canarias.**



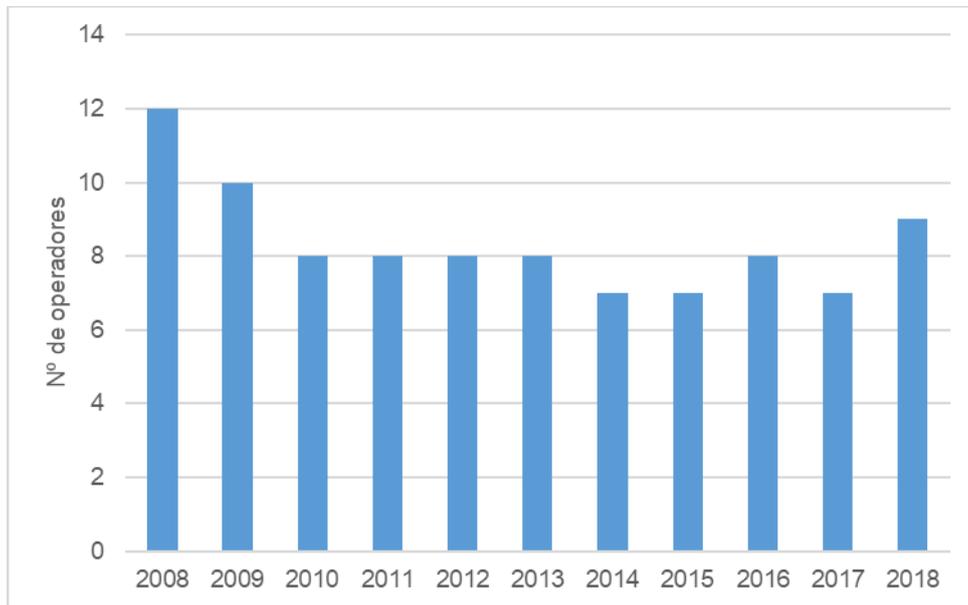
Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

### 3.3.2. Oferta

En lo que respecta a la oferta, son 8, de media, las aerolíneas que han ofrecido servicios de transporte aéreo entre las Islas Canarias y la Península en el periodo 2008 – 2018, poniendo a disposición de los pasajeros aproximadamente 8,5 millones de asientos anualmente, y más de 1.000 frecuencias semanales.

Entre 2008 y 2014, el número de operadores se redujo de 12 a 7, aunque desde entonces ha vuelto a aumentar hasta 9 (gráfico 24).

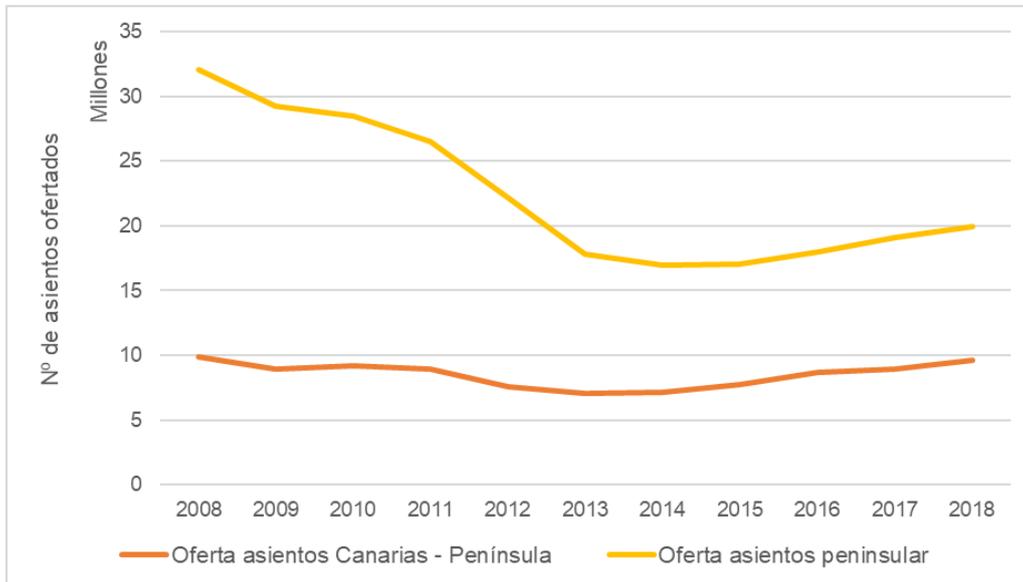
**Gráfico 24. Evolución del número de operadores en las rutas Canarias - Península.**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

En cuanto a la tendencia durante los últimos años (ver gráfico 25), se observa que la oferta en las rutas Islas Canarias – Península, medida en términos de número de asientos ofertados, sufrió un descenso hasta 2014 (coincidiendo con la crisis económica), año en que empezó a notarse la recuperación de la oferta. En 2018, la oferta ha recuperado prácticamente los niveles de 2008, con 9,6 millones de asientos ofertados (el dato es un 2% menor al de 2008).

**Gráfico 25. Evolución del número de asientos ofertados en las rutas Canarias – Península y en las peninsulares.**

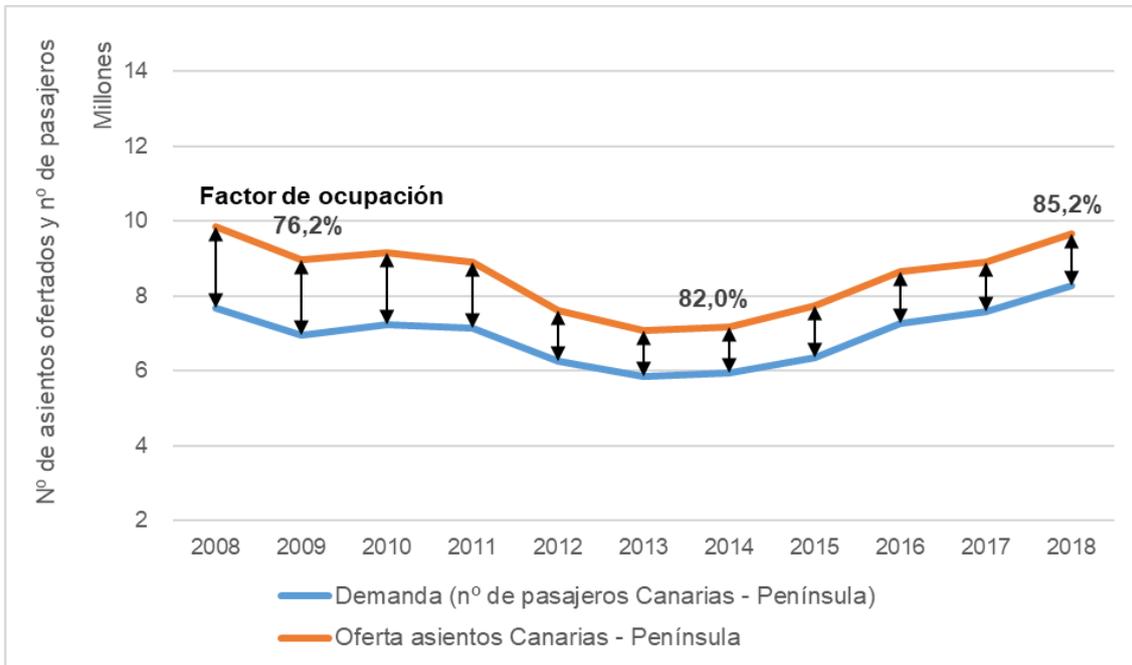


Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

Esta evolución es similar a la del resto del mercado nacional de transporte aéreo, aunque en las rutas entre Canarias y la Península es más favorable: la caída provocada en 2011 fue más suave que en las rutas peninsulares y la recuperación más temprana y más robusta.

Otra tendencia que se puede observar en la evolución de la oferta es el aumento en el factor de ocupación desde 2009 (de un 76% a un 85% aproximadamente) (gráfico 26). Este aumento del factor de ocupación refleja un mayor aprovechamiento de la capacidad de las aeronaves y se observa gráficamente como un estrechamiento entre las curvas de oferta y demanda.

**Gráfico 26. Ajuste de la oferta sobre la demanda en las rutas Canarias - Península, y evolución del factor de ocupación.**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

### 3.3.3. Precios

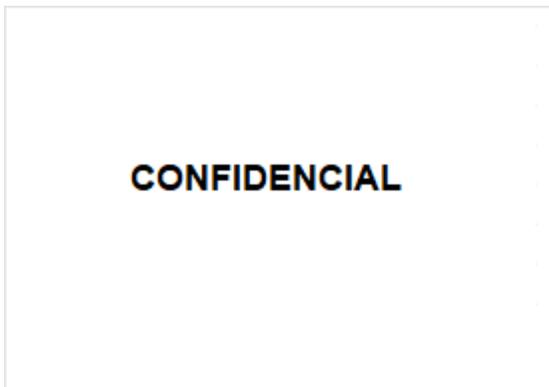
Al igual que en el caso de las rutas Baleares – Península, se muestra a continuación la evolución de las tarifas medias de los billetes aéreos adquiridos por pasajeros residentes para vuelos entre Canarias y la Península (obtenidos por la DGAC en el marco de la gestión de la liquidación de las bonificaciones) ya que la CNMC no dispone de datos de tarifas relativas a los pasajeros no residentes para 2008-2018<sup>92</sup>.

Las tarifas medias (gráfico 27) siguen una tendencia decreciente entre 2008 y 2018, situándose en 2018 un 19% por debajo del nivel de 2008. Sin embargo, durante los años 2012 y 2013 se produjo un crecimiento interanual de las mismas del 2% y 6% respectivamente. Este aumento coincide con la mencionada caída de la demanda y, muy particularmente, de la oferta, a la que contribuyó el abandono del mercado por parte de Spanair, que operaba vuelos Canarias-Península. Desde 2014 y hasta 2016 las tarifas continuaron con la tendencia general decreciente del periodo, para volver a aumentar en 2017 y 2018 (un 2% y un 8% respectivamente).

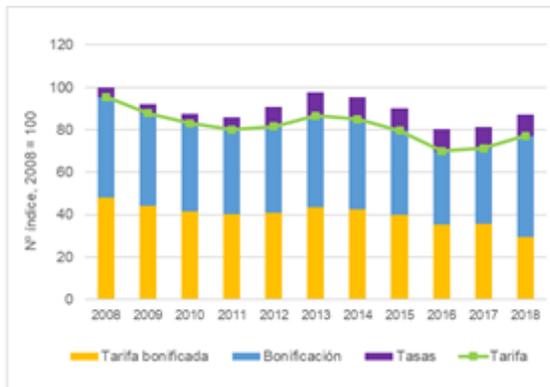
<sup>92</sup> Ver apartado 3.1.3.

**Gráfico 27. Evolución de las tarifas y tasas medias de billetes adquiridos por residentes en las rutas Canarias - Península.**

Panel 27.1 Tarifas y tasas (euros)



Panel 27.2 Tarifa (números índice)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

Nota: la línea verde representa la tarifa aérea, que constituye la parte bonificable de los billetes (la cuantía sobre la que se aplica el porcentaje de bonificación a residentes). Los pasajeros con derecho a bonificación solo soportan efectivamente una parte de la tarifa aérea, la correspondiente con la tarifa bonificada (barra amarilla), ya que se les descuenta la bonificación (barra azul). Por tanto, el precio final que pagan los residentes está formado por la tarifa bonificada más las tasas no bonificables (suma de las barras amarilla y morada).

El porcentaje bonificado de la tarifa para residentes se mantuvo en el 50% hasta mediados de 2018, cuando se implementó la subida del porcentaje de bonificación al 75%, de forma que, en agregado, durante 2018 la bonificación a residentes supuso un 63% de la tarifa.

En cuanto a las tasas aeroportuarias que se cargan a los pasajeros y no resultan bonificables (tasas de pasajeros y seguridad), sufrieron un incremento notable entre 2010 y 2013 (en estos años crecieron un 155%).

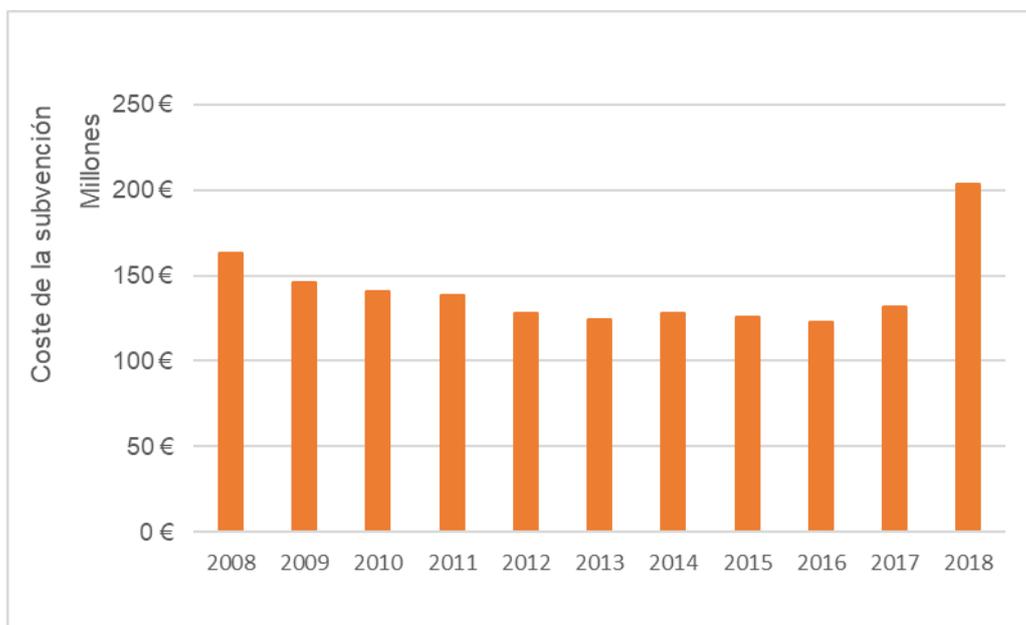
Como resultado de esta evolución de las tarifas medias, tasas, y el porcentaje de bonificación, los precios efectivos medios para residentes antes de descontar la bonificación se han reducido un 13% desde 2008, mientras que una vez aplicada la bonificación, los precios efectivos medios han caído un 25%, con el efecto conjunto de la evolución de la tarifa media, las tasas aeroportuarias y la subida en el porcentaje de bonificación.

### 3.3.4. Coste de la bonificación

En cuanto al coste para las arcas públicas de la bonificación a residentes en las rutas de conexión Canarias con la Península, entre 2008 y 2018 ha sido, de media, de 141,13 millones de euros anuales.

Entre los años 2008 y 2013 el coste se fue reduciendo de forma paulatina, pasando de 163 a 124,1 millones de euros, debido sobre todo a la caída en la demanda (efecto cantidad), aunque también a la caída de los precios entre 2008 y 2011. A partir de entonces se mantuvo más o menos estable hasta el año 2017, cuando sufrió un crecimiento del 7%, y se disparó en 2018, año en que el coste creció un 54% llegando a suponer algo menos de 203,3 millones de euros, como resultado conjunto del aumento de la demanda y del porcentaje de bonificación.

**Gráfico 28. Evolución del coste de la subvención para las rutas Canarias-Península.**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

### 3.4. Rutas interinsulares en Canarias

Las islas que conforman el archipiélago canario cuentan con 13 rutas de transporte aéreo interinsular sujetas a OSP<sup>93</sup>. Tal y como se detalla en el apartado 2.1.1., en 11 de estas rutas las OSP establecidas son en régimen abierto, mientras que en las 2 restantes (Gran Canaria – La Gomera y Tenerife Norte – La Gomera) existe una OSP restringida operada por Binter.

Las rutas aéreas de conexión entre las Islas Canarias han transportado a un 9% del total de pasajeros que han realizado vuelos entre aeropuertos españoles entre 2008 y 2018.

<sup>93</sup> Dentro de las rutas que conectan las Islas Canarias entre sí, las más importantes son Gran Canaria – Tenerife Norte y Gran Canaria – Lanzarote, ambas con un comportamiento muy similar al del agregado de las rutas interinsulares.

A continuación, se analizan más en detalle las características económicas más relevantes de este mercado.

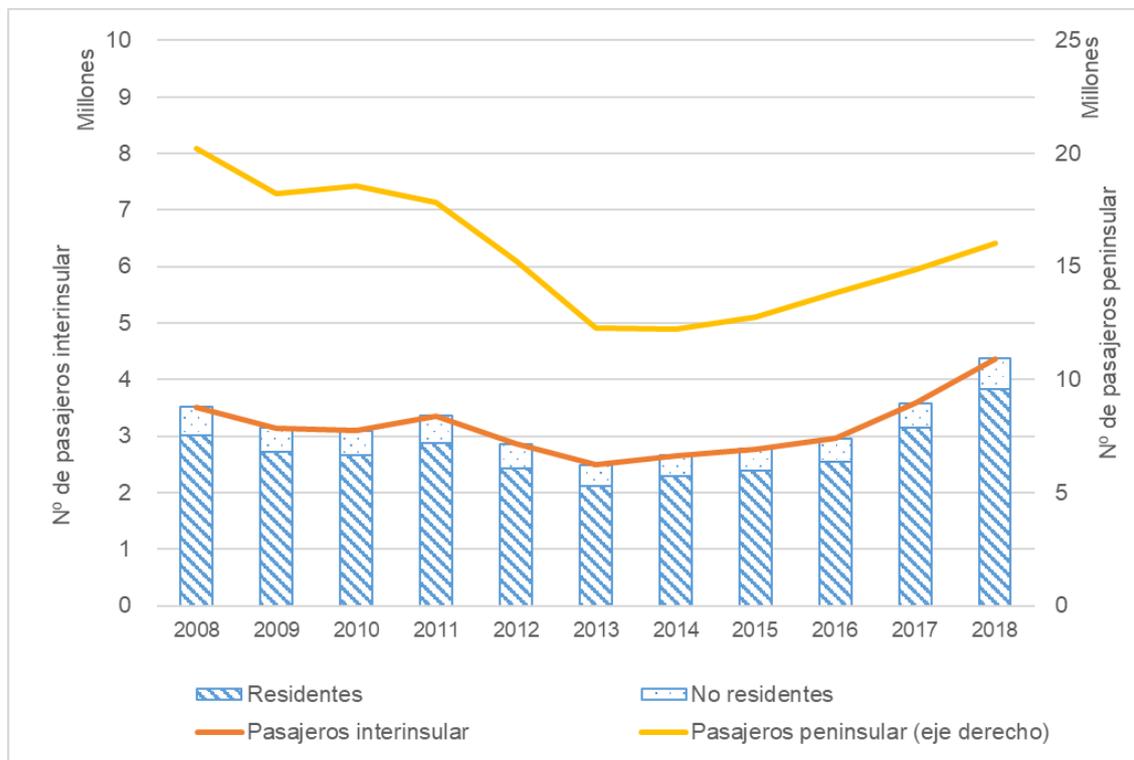
#### *3.4.1. Demanda*

Las rutas interinsulares canarias transportan en media anualmente, según datos del periodo 2008 - 2018, 3,2 millones de pasajeros anuales.

El gráfico 29 ilustra la evolución de la demanda en estas rutas en el periodo 2008 – 2018, y su comparación con la evolución de la demanda en vuelos peninsulares (con origen y destino dentro de la España peninsular). Como muestra el gráfico, entre 2008 y 2013 la demanda de vuelos en estas rutas sufrió un descenso notable, del 29% en número de pasajeros. En 2014 comenzó la recuperación de la demanda, que se aceleró en 2017 y 2018, años en los que el incremento en el número de pasajeros en estas rutas fue del 21 y 22% respectivamente. Como resultado, el número de pasajeros transportados en 2018 fue de algo menos de 4,4 millones, lo que supone un incremento del 24% con respecto a los niveles de 2008.

La demanda en las rutas interinsulares en el archipiélago canario es la que menos estacionalidad presenta de todas las consideradas en este estudio, de forma que la proporción entre pasajeros transportados en las temporadas de verano e invierno es de 1,57, de media, durante los últimos 10 años. En 2018, por ejemplo, en verano viajaron más de 2,7 millones de pasajeros frente a aproximadamente 1,64 millones en invierno.

**Gráfico 29. Evolución de la demanda en las rutas interinsulares canarias y en las peninsulares.**



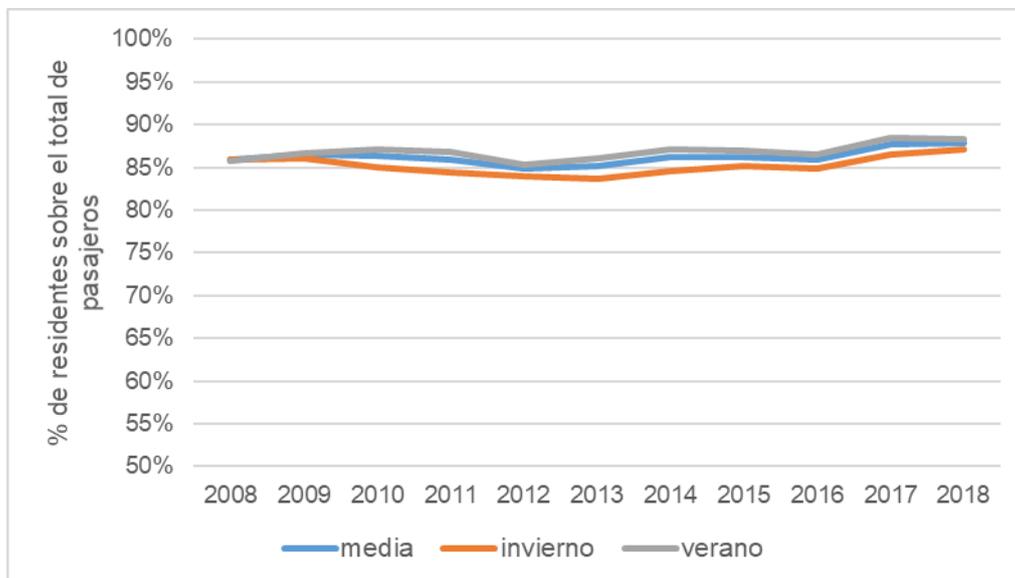
Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

Nota: debido a la diferente magnitud de la demanda de vuelos en las rutas interinsulares frente a las peninsulares, la evolución de las mismas se ha representado en ejes diferentes (la demanda interinsular, representada por la línea naranja, en el eje izquierdo; la demanda peninsular, representada por la línea amarilla, en el eje derecho).

Al igual que ocurre con el resto de rutas insulares, la demanda de las rutas aéreas interinsulares canarias ha sido, durante los últimos años, parecida a la de los vuelos nacionales peninsulares, aunque más suavizada durante los años de la crisis, y más fuerte durante la recuperación económica (a diferencia de las rutas interinsulares canarias, en los vuelos peninsulares no se llegan a recuperar los niveles de demanda previos a la crisis económica; ver gráfico 29).

Por otra parte, la demanda se puede descomponer en la de pasajeros residentes y pasajeros no residentes. La demanda de pasajeros residentes supone aproximadamente un 86% del total (ver gráfico 30; datos promedio entre 2008 y 2018), sin que se evidencie una diferencia notable entre los meses de invierno y verano (un 85% frente a un 87%, respectivamente).

**Gráfico 30. Evolución del porcentaje de residentes sobre el total de pasajeros en las rutas interinsulares canarias.**



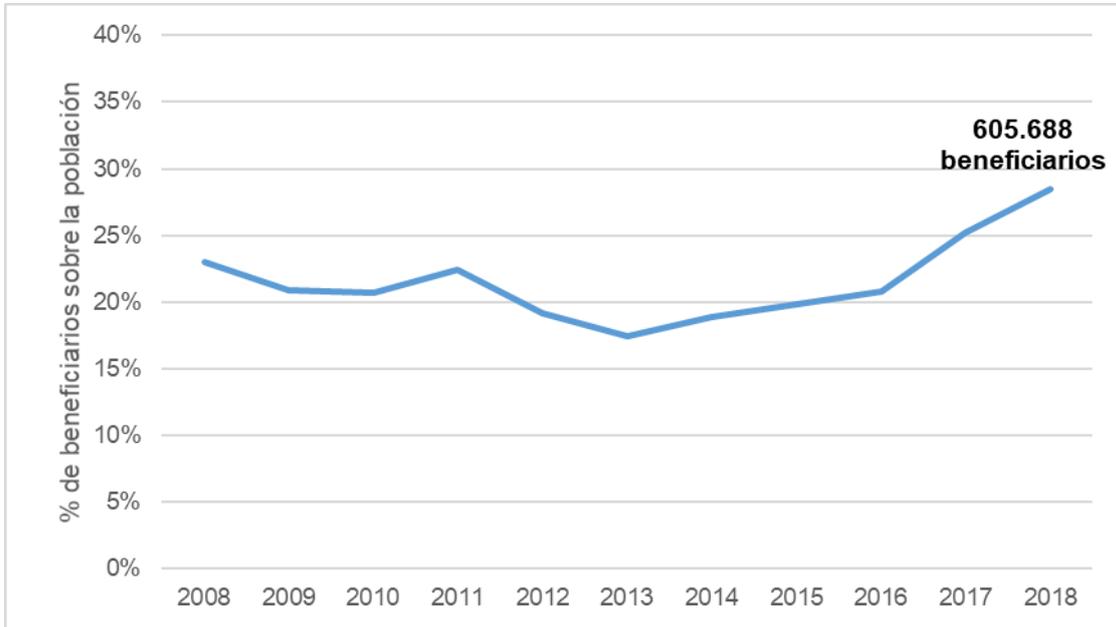
Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

La proporción de ciudadanos residentes en las Islas Canarias que se benefician de la bonificación al viajar entre islas en transporte aéreo es de un 22% sobre el total de la población<sup>94</sup> (de media, en el periodo 2008-2018), y se observa (gráfico 31) cómo este porcentaje ha ido aumentando progresivamente desde 2013, cuando suponía el 17%, hasta 2018, en que el porcentaje de residentes que se benefician de la bonificación ha sido del 28% (606.000 beneficiarios, aproximadamente). Este dato destaca si se compara con el correspondiente a las rutas interinsulares en Baleares, donde la proporción de beneficiarios de la bonificación sobre el total de la población es del 9%.

De media, cada beneficiario ha utilizado billetes bonificados para viajar entre islas 6 veces al año durante la última década.

<sup>94</sup> La información sobre población de las Islas Canarias ha sido extraída del INE.

**Gráfico 31. Evolución del porcentaje de beneficiarios de la bonificación en vuelos interinsulares sobre el total de residentes en las Islas Canarias.**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

### 3.4.2. Oferta

En cuanto a la oferta, entre 2008 y 2018 han operado rutas interinsulares en Canarias, de media, 4 aerolíneas. La capacidad ofrecida en el periodo 2008 - 2018 ha sido de aproximadamente 4,7 millones de asientos anuales, con una frecuencia semanal media de 1.500 vuelos y un factor de ocupación del 67%.

En el periodo 2008 – 2018, el número de operadores que han ofrecido sus servicios en estas rutas ha oscilado siempre entre 4 y 5.

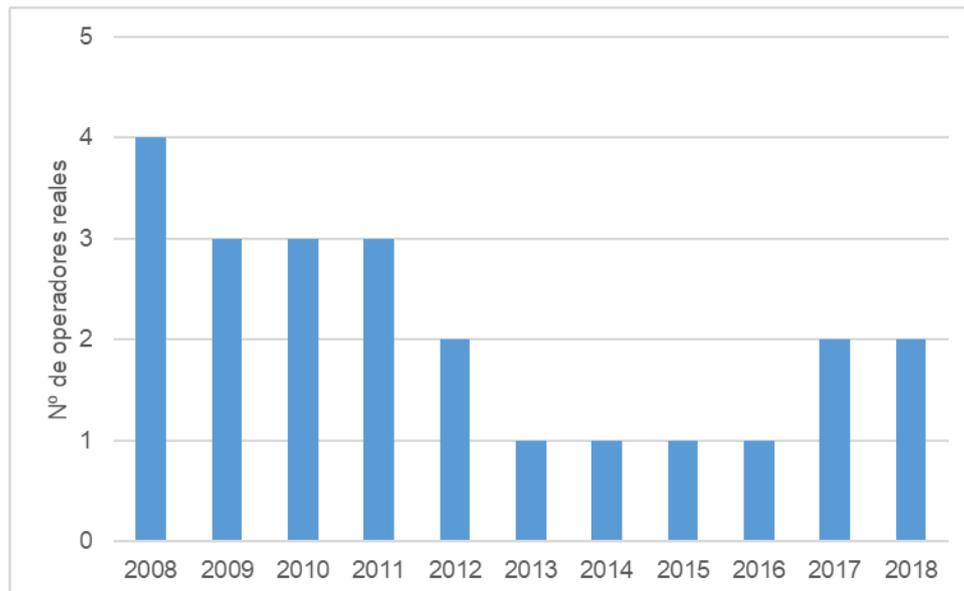
No obstante, es necesario considerar la relación que existe entre la mayor parte de empresas que operan en este mercado, debido a su efecto sobre la competencia efectiva. En concreto, 4 de las aerolíneas operadoras<sup>95</sup> pertenecen *de facto*, o están estrechamente relacionadas, con el mismo grupo empresarial (Grupo Binter)<sup>96</sup>. Esto implica que el número real de competidores en las rutas aéreas interinsulares en el archipiélago canario ha oscilado, durante los últimos años, entre 1 y 2 (ver gráfico 32). En el invierno de 2011 se produjo la salida de Air Europa del mercado, a la que siguió, en el verano de 2012, la salida de Islas Airways. A partir de entonces, y hasta la vuelta de Air Europa, en otoño de 2017,

<sup>95</sup> Binter, Naysa, Canarias Airlines (Canair, según su nombre comercial) y Canaryfly.

<sup>96</sup> Información obtenida de la web de la empresa Informa D&B, así como de la página web de Binter.

operaron las empresas Binter, Naysa (perteneciente a Binter) y Canaryfly (estrechamente relacionada con Binter a través de su capital social). En junio de 2019, Air Europa anunció su salida del mercado interinsular canario.

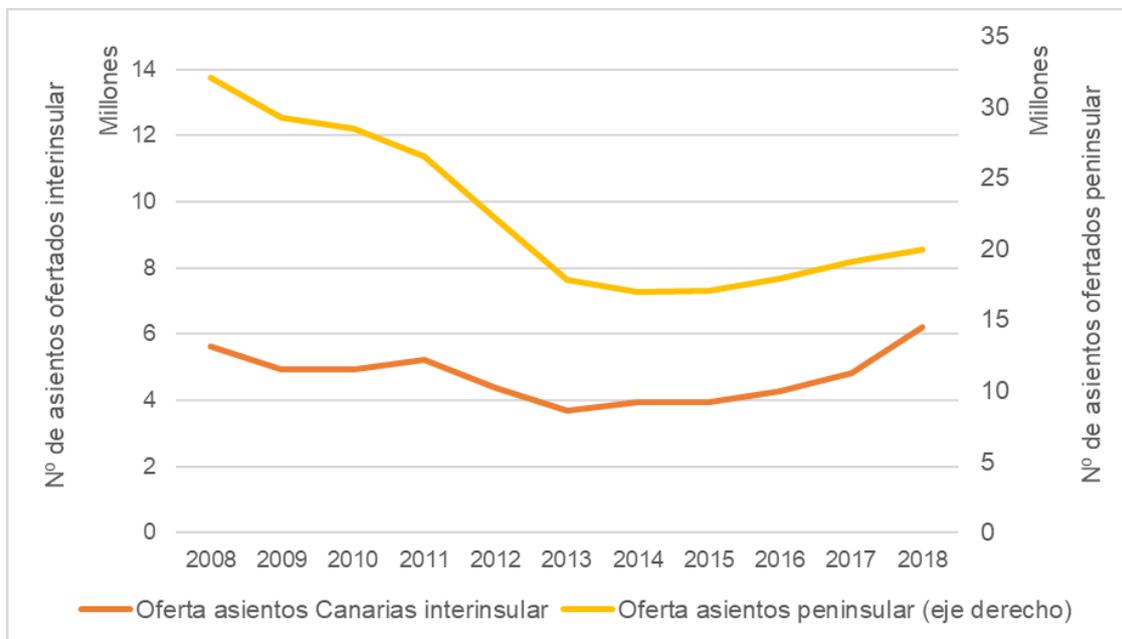
**Gráfico 32. Evolución del número de competidores reales en las rutas interinsulares canarias.**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC, así como de la información obtenida en la web de Informa D&B.

En cuanto a la evolución de la oferta, en términos de asientos ofertados, como se observa en el gráfico 33, entre 2008 y 2013 sufrió un descenso pronunciado, del 35%. Ya en 2014 empezó a notarse la recuperación de la oferta, que se acentuó en 2017, y principalmente en 2018, cuando aumentó un 29% con respecto al año anterior. Como resultado, en 2018, la oferta ha superado, en número de asientos, en un 10% los niveles de 2008.

**Gráfico 33. Evolución del número de asientos ofertados en las rutas interinsulares canarias y en las interinsulares.**



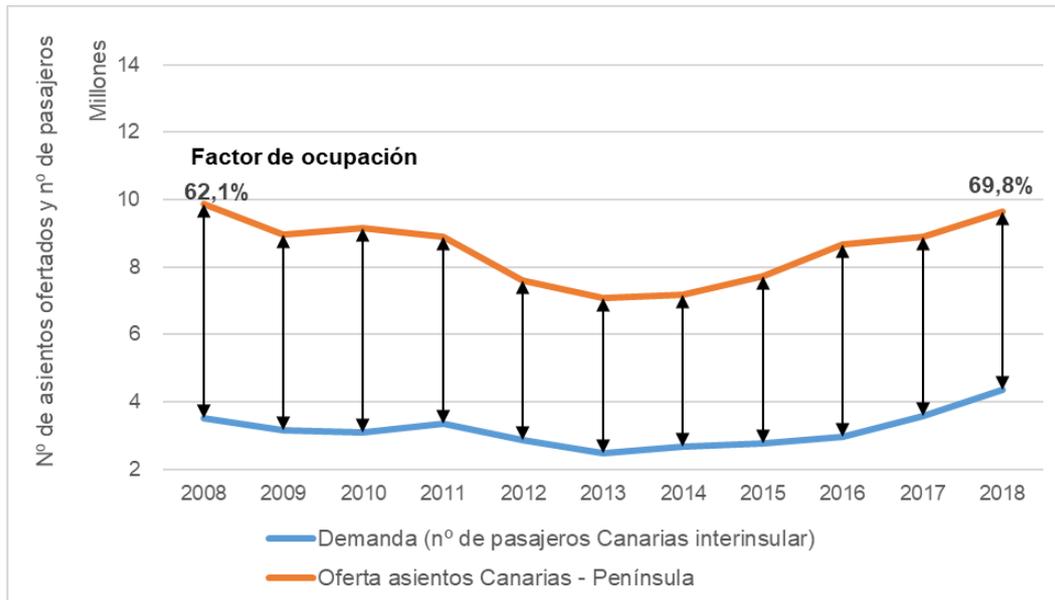
Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

Nota: debido a la diferente magnitud de la oferta de vuelos en las rutas interinsulares frente a las peninsulares, la evolución de las mismas se ha representado en ejes diferentes (la oferta interinsular, representada por la línea naranja, en el eje izquierdo; la oferta peninsular, representada por la línea amarilla, en el eje derecho).

Esta evolución es parecida a la del mercado nacional peninsular de transporte aéreo, aunque al igual que ocurre con el resto de rutas insulares, en las rutas interinsulares en Canarias es más favorable: la caída en 2012 y 2013 fue más suave que en las rutas peninsulares, y la recuperación más temprana y más robusta (a diferencia de las rutas interinsulares canarias, la oferta peninsular no ha recuperado los niveles previos a la crisis económica).

Otra tendencia que se puede observar en la evolución de la oferta es el aumento en el factor de ocupación (ver gráfico 34) que se viene produciendo desde 2008 (de un 62% a un 70% aproximadamente), al igual, aunque de forma menos marcada, que en el mercado nacional (donde el aumento es de un 62% a un 80%).

**Gráfico 34. Ajuste de la oferta sobre la demanda en las rutas interinsulares canarias y evolución del factor de ocupación.**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC

### 3.4.3. Precios

En este caso, a diferencia de las rutas Canarias – Península, sí que se dispone de datos relativos a la tarifa media de los billetes adquiridos tanto por pasajeros residentes como por el total de pasajeros para el periodo 2008-2018. Como ya se mencionó en el apartado 3.1.3, las tarifas medias de los billetes adquiridos por residentes y por no residentes no tienen por qué coincidir si ambos colectivos no siguen el mismo patrón de compra, sin implicar esto que la oferta tarifaria de las aerolíneas sea, necesariamente, diferente para ambos colectivos.

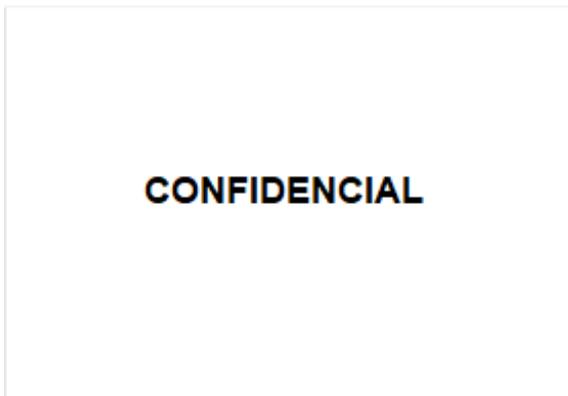
Por su parte, las tarifas medias pagadas por vuelos interinsulares en Canarias<sup>97</sup> (reflejadas en el gráfico 35) siguen una tendencia diferente al resto de rutas analizadas en este estudio. En el caso de las rutas interinsulares canarias, las tarifas medias son relativamente estables. Se observa cierta caída hasta 2011 (5% respecto a 2008) y un incremento posterior del 18% hasta 2013, coincidiendo con una fuerte caída de la oferta en número de asientos (la demanda también se redujo, pero en menor medida), así como con la reducción de la competencia (se pasó de tres competidores reales, a uno). Desde

<sup>97</sup> Los datos sobre tarifas y tasas no bonificables (línea verde y barra morada en el gráfico) son los relativos al total de pasajeros, mientras que los datos de tarifa bonificada y bonificación son relativos a los pasajeros residentes.

entonces, vuelven a mantenerse estables. Como resultado, las tarifas medias son en 2018 un 10% superiores a las de 2008.

**Gráfico 35. Evolución de las tarifas y tasas medias de billetes aéreos para el total de pasajeros en las rutas interinsulares canarias.**

Panel 35.1 Tarifas y tasas (euros)



Panel 35.2 Tarifa (números índice)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

Nota: la línea verde representa la tarifa aérea, que constituye la parte bonificable de los billetes (la cuantía sobre la que se aplica el porcentaje de bonificación a residentes). Los pasajeros con derecho a bonificación solo soportan efectivamente una parte de la tarifa aérea, la correspondiente con la tarifa bonificada (barra amarilla), ya que se les descuenta la bonificación (barra azul). Por tanto, el precio final que pagan los residentes está formado por la tarifa bonificada más las tasas no bonificables (suma de las barras amarilla y morada). El precio final de los pasajeros no residentes (sin derecho a bonificación) se calcula como la suma de la tarifa completa más las tasas aeroportuarias (suma de la línea verde y la barra morada).

Al igual que ocurre en las rutas interinsulares baleares, en las rutas interinsulares canarias los datos de tarifas medias de los billetes comprados por los pasajeros residentes no coinciden exactamente todos los años con los datos de no residentes<sup>98</sup>, aunque en este caso la diferencia es menos visible en el gráfico<sup>99</sup>, dado que el porcentaje de residentes sobre el total de pasajeros es muy elevado. De hecho, la tarifa media de los billetes aéreos comprados por residentes ha

<sup>98</sup> En el caso de las rutas interinsulares, es posible calcular la tarifa media soportada por los pasajeros no residentes, ya que se dispone de información relativa tanto a las tarifas medias pagadas por el total de pasajeros (obtenidos por la DGAC para la comprobación del cumplimiento de las OSP), como a las tarifas medias aplicadas a pasajeros residentes (obtenidas por la DGAC para la liquidación de las bonificaciones a residentes), como al porcentaje de uno y otro tipo de pasajeros.

<sup>99</sup> La diferencia es la distancia entre la línea verde (tarifas medias pagadas por todos los pasajeros) y el extremo de la barra azul (tarifa media de los billetes aéreos comprados por los residentes antes de aplicarse la bonificación).

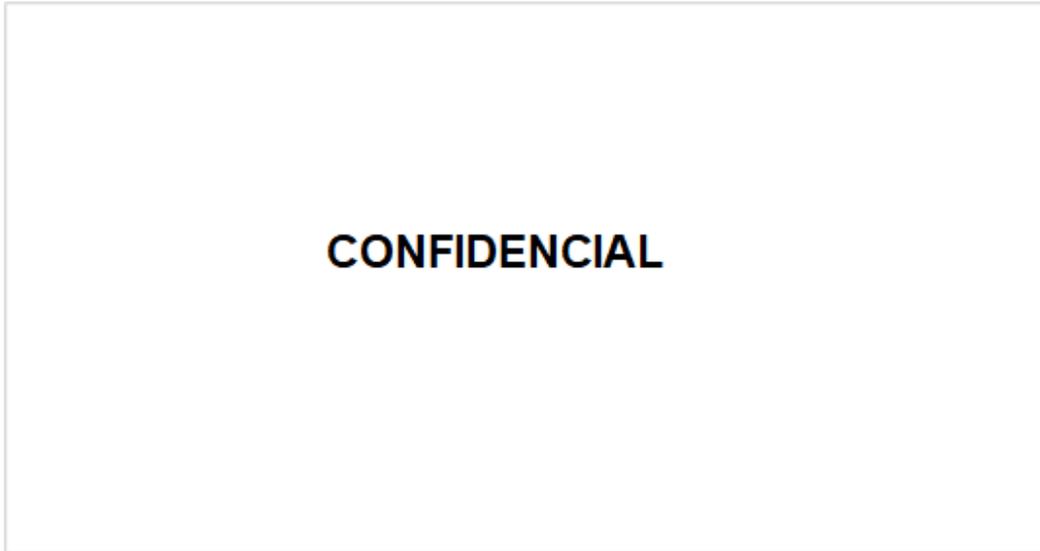
crecido un 13% entre 2008 y 2018, mientras que la que han pagado los no residentes ha caído un 17%. Como consecuencia del elevado peso de residentes sobre el total, la tarifa media agregada ha crecido un 10%. La diferencia entre tarifas medias de los billetes de residentes y no residentes no necesariamente implica discriminación entre pasajeros por parte de las aerolíneas, sino que puede deberse a otros factores, como diferentes hábitos de compra de residentes y no residentes, como se analizará más adelante.

El porcentaje bonificado de la tarifa para residentes se mantuvo en el 50% hasta mediados de 2017, cuando se implementó la subida del porcentaje de bonificación al 75%, de forma que, en agregado, durante 2017 la bonificación a residentes supuso un 63% de la tarifa, mientras que en 2018 alcanzó ya el 75%.

En cuanto a las tasas aeroportuarias que se cargan a los pasajeros y no resultan bonificables (tasas de pasajeros y seguridad), que suponen de media en todo el periodo un 4% del valor de la tarifa, sufrieron un incremento continuado entre 2008 y 2014 (de un 66% en total), manteniéndose más o menos estables desde entonces.

Como resultado de todo lo anterior, los precios finales medios para no residentes cayeron un 15% desde 2008, mientras que para los residentes los precios, una vez aplicada la bonificación, han caído un 38%, con el efecto conjunto de la evolución de la tarifa media, las tasas aeroportuarias y la subida en el porcentaje de bonificación.

**Gráfico 36. Evolución de los precios medios finales soportados por residentes (una vez aplicada la bonificación) y no residentes en las rutas interinsulares canarias.**



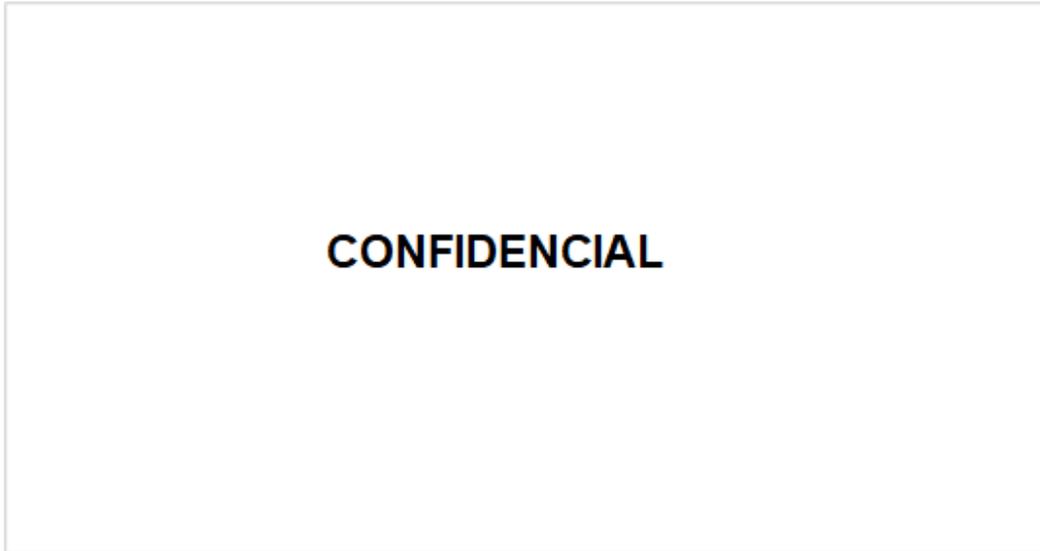
Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

Nota: Los datos sobre precios medios para no residentes se han calculado a partir de los datos de precios pagados por residentes, precios pagados por el total de pasajeros, y porcentaje de residentes sobre el total.

Al igual que ocurre en las rutas interinsulares baleares, 13 de las rutas interinsulares canarias cuentan con OSP que imponen una tarifa de referencia, determinada anualmente por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana para cada ruta, que marca un límite máximo a la tarifa media de todos los billetes vendidos.

La tarifa de referencia media correspondiente a las rutas interinsulares de Canarias se incrementó en torno al 2% de media anual entre 2008 y 2013, permaneciendo constante a partir de 2013 (gráfico 37). Las tarifas medias, por su parte, han sido a lo largo de todo el periodo en torno a un 13% inferiores a las de referencia.

**Gráfico 37. Evolución de la tarifa de referencia y tarifa efectiva medias en las rutas interinsulares en Canarias.**



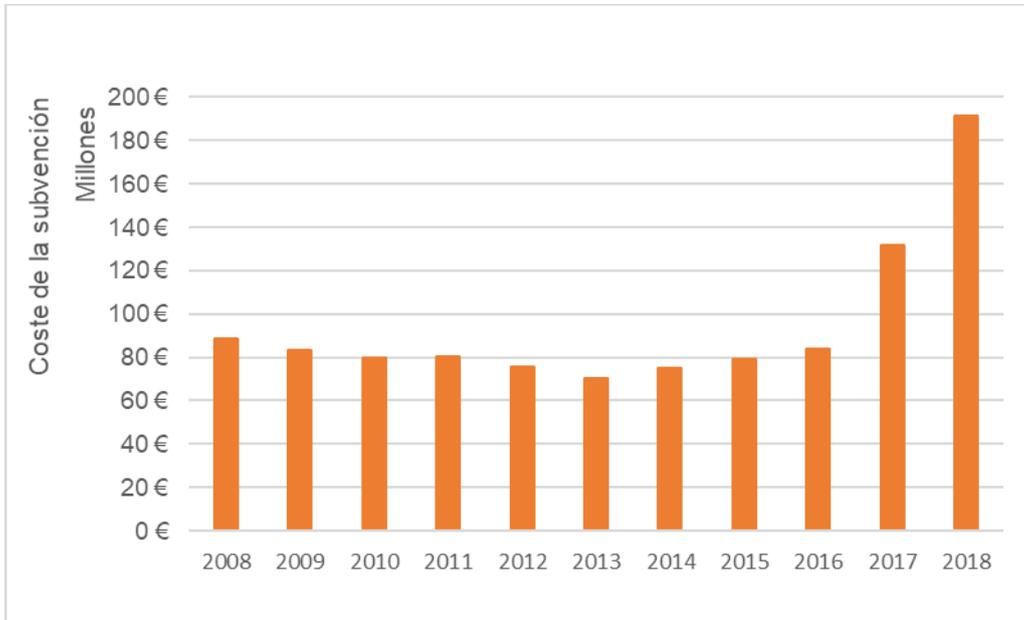
Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

**3.4.4. Coste de la bonificación**

En cuanto al coste para las arcas públicas de la bonificación a residentes en las rutas entre las Islas Canarias, entre 2008 y 2018 ha sido, en media, de 94,45 millones de euros anuales.

En el periodo 2008 a 2013 se redujo sostenidamente, pasando de 88,4 a 70,3 millones de euros, debido principalmente a la caída de la demanda. Desde entonces creció a una tasa media del 6% hasta 2016, como consecuencia de la recuperación en el número de pasajeros. En 2017, como consecuencia del incremento del porcentaje de bonificación así como del fuerte impulso de la demanda, el coste para las arcas públicas creció un 56%, y en 2018, un 45%.

**Gráfico 38. Evolución del coste de la subvención para las rutas interinsulares canarias.**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

### 3.5. Resumen comparativo

A continuación, se presenta una tabla resumen donde se pueden comparar las variables más importantes de demanda, oferta y precios de cada uno de los agregados de rutas en el periodo 2008 – 2018.

**Tabla 5. Resumen comparativo de los diferentes agregados de rutas analizados.**

Variable	Agregado de rutas			
	Baleares - Península	Baleares interinsular	Canarias - Península	Canarias interinsular
Nº de ciudades peninsulares con las que se conecta	25	n.a.	19	n.a.
Nº de pasajeros	8,44 mill.	663.123	6,96 mill.	3,16 mill.
Estacionalidad (pasajeros verano/invierno)	2,26	1,74	1,81	1,57
% pasajeros s/ total nacional	24%	2%	20%	9%
% residentes s/ total	36%	70%	37%	86%
% de beneficiarios s/ el total de la población	46%	9%	27%	22%
Asientos anuales	11,4 mill.	1,06 mill.	8,52 mill.	4,73 mill.
Frecuencias semanales	1.623	312	1.046	1.466
Factor de ocupación	73%	62,5%	81%	66,6%
Evolución precio medio residentes <sup>100</sup> 2008 – 2018	-23%	-53%	-25%	-38%
Evolución precio medio no residentes 2008 - 2018	n.a.	-22%	n.a.	-15%
Coste de la bonificación de media 2008 - 2018	97,31 mill. €	18,36 mill. €	141,14 mill. €	94,45 mill. €
Coste de la bonificación en 2018	136,37 mill. €	32,32 mill. €	203,26 mill. €	191,12 mill. €
Distancia entre la tarifa de referencia y la tarifa efectiva media	n.a.	16%	n.a.	13%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

Notas: Los datos corresponden a los datos medios entre 2008 – 2018, a no ser que se especifique lo contrario. n.a. significa que no aplica.

<sup>100</sup> El precio medio de residentes se refiere al soportado por ellos una vez aplicada la bonificación. Como se ha mencionado previamente, las tarifas medias de los billetes adquiridos por no residentes y por residentes, antes de aplicar la bonificación, no tienen por qué coincidir puesto que los patrones de compra de ambos colectivos pueden ser diferentes.

## **4. ANÁLISIS TEÓRICO DE MEDIDAS DE APOYO A CONECTIVIDAD AÉREA**

Existen diversas medidas a través de las que se pueden instrumentar las políticas públicas de apoyo a la conectividad aérea de regiones periféricas. El objetivo de estas medidas es facilitar el transporte aéreo a la población, conectando territorios alejados, o compensar las condiciones de insularidad, con el objetivo último de la cohesión social y el desarrollo económico.

Frecuentemente, estas políticas de apoyo a la conectividad se instrumentan a través de sistemas de bonificaciones sobre el precio del billete aéreo a los residentes, que pueden diseñarse de diversas formas, aunque también existen otras alternativas, como el establecimiento de obligaciones de servicio público.

En este apartado, y sin ánimo de exhaustividad, se estudian, desde un punto de vista teórico, medidas alternativas de apoyo a la conectividad de territorios periféricos, con especial atención a los sistemas de bonificaciones. Cada posible medida da generalmente lugar a efectos positivos y negativos, cuya concreción depende de las circunstancias de cada caso. En adelante se analizará el funcionamiento de las medidas, sus posibles formas de instrumentación, así como ventajas e inconvenientes de cada una desde una perspectiva de competencia y de regulación económica eficiente.

### **4.1. Bonificaciones sobre el precio de los billetes aéreos a residentes**

#### *4.1.1. Aspectos comunes*

Estas ayudas toman la forma de reducciones de precio sobre las tarifas aéreas que disfrutan los residentes en las regiones beneficiadas. La diferencia entre la tarifa aérea y el precio soportado por los residentes es financiada por el Estado.

Existen varias formas de instrumentar la bonificación, pero, independientemente de su diseño, todas las bonificaciones a residentes tienen unos efectos comunes (aunque existen particularidades que se estudian más adelante).

#### Efectos de las bonificaciones (independientemente del diseño concreto)

La bonificación, en primera instancia, reduce el coste que tienen que asumir los residentes por el transporte aéreo, lo que favorece la cohesión social y territorial de las regiones beneficiadas al fomentar su conectividad. Además, se compensa a los ciudadanos el mayor coste económico que soportan por sus condiciones de insularidad. Esta reducción del coste asumido por los residentes puede facilitar el acceso al transporte aéreo a ciudadanos que previamente no podían permitirse viajar en avión debido a su coste, o aumentar su consumo.

Aparte del efecto directo pretendido por la Administración al introducir subvenciones en el precio de los billetes aéreos (la reducción del coste soportado

por los beneficiarios de la ayuda), la bonificación del precio a residentes conlleva una serie de efectos adicionales que deben ser tenidos en cuenta.

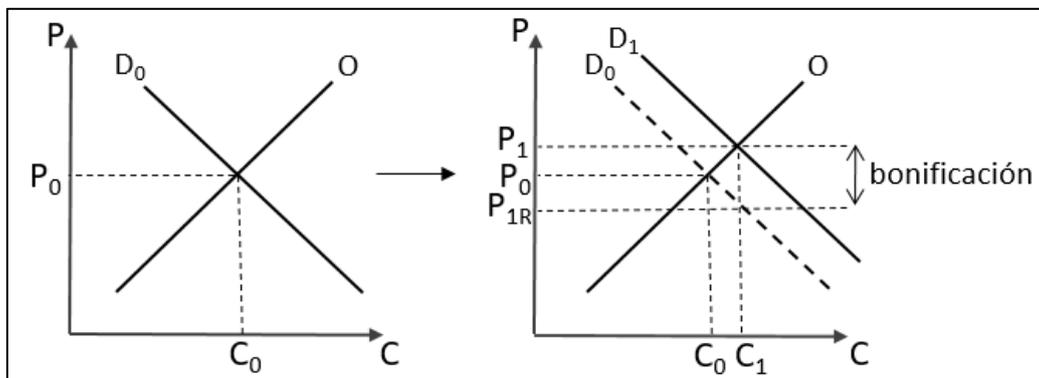
Este tipo de ayudas, en la medida en que abarata el transporte aéreo para una parte de los usuarios, tiene un efecto de expansión de la demanda, ya que los beneficiarios de la bonificación tenderán a demandar una mayor cantidad de billetes aéreos al percibir unos precios inferiores a los de la situación previa. La mayor demanda provocará un doble efecto:

- Por un lado, se producirá un aumento de la cantidad de equilibrio en el mercado (se consumirá un mayor número de billetes) y un aumento de los precios finales (sin descontar la bonificación), que serán los que perciban las aerolíneas y los que paguen los pasajeros que no tengan derecho a la bonificación (los no residentes).
- Por otro lado, al aumentar la demanda de billetes de avión y su precio, aumentará la rentabilidad de las rutas y esto puede incentivar el incremento de la oferta de vuelos y la entrada de nuevas aerolíneas, en cuyo caso el impacto sobre precios se mitigará.

Es decir, parte de la ayuda destinada a los residentes se trasladará a las aerolíneas en forma de mayores ingresos, al incrementarse el precio de equilibrio y la cantidad de billetes vendidos (es el efecto conocido como traslación impositiva). Esta traslación parcial de la subvención se dará, al menos en el corto plazo, incluso en un entorno perfectamente competitivo, y desvirtuará el objetivo buscado por la Administración.

La explicación gráfica de los efectos de una subvención sobre los consumidores residentes se puede observar en el gráfico 39.

**Gráfico 39. Efectos de una bonificación\* a residentes.**



En el gráfico se observa cómo la aplicación de una bonificación sobre el precio provoca un efecto de aumento de la demanda, lo que da lugar a un incremento de la cantidad contratada de equilibrio y de precios. O = oferta,  $D_0$  = demanda inicial,  $D_1$  = demanda tras la introducción de la bonificación,  $C_0$  = cantidad inicial de vuelos contratada,  $C_1$  = cantidad de vuelos contratada tras la introducción de la bonificación,  $P_0$  = precio inicial,  $P_1$  = precios de mercado tras la introducción de la bonificación,  $P_{1R}$  = precios percibidos por los residentes tras la introducción de la bonificación. \*La bonificación ilustrada es un subsidio de valor fijo por vuelo.

Fuente: elaboración propia.

Dada la existencia del efecto de traslación, es necesario considerar cuáles son los factores que lo determinan, y cómo se pueden minimizar desde un punto de vista regulatorio para conseguir que la bonificación del precio a residentes sea lo más efectiva posible.

El grado en que una subvención se traslada a precios depende fundamentalmente de las **características de la oferta y de la demanda**. En concreto, depende de cómo de sensibles son estas (cómo varían oferta y demanda) ante cambios en el precio, concepto conocido como elasticidad-precio. En síntesis, cuanto mayor sea la elasticidad de la demanda, mayor será el aumento de la misma por parte de los residentes ante el establecimiento de bonificaciones, y, por lo tanto, mayor la presión al alza sobre el precio. En cuanto a la oferta, cuanto mayor sea su elasticidad, mayor será su adaptación ante incrementos de la demanda, y, por lo tanto, menor la presión sobre precios ante el establecimiento de una bonificación. El resultado final dependerá de la interacción conjunta de ambas curvas. A continuación, se analizan más en detalle los factores que pueden influir en el comportamiento de la demanda y la oferta.

#### Factores por el lado de la demanda

Cuanto más sensible (más elástica) sea la **demand**a de los residentes ante caídas en el precio percibido como resultado de la bonificación, mayor será el aumento de las cantidades de transporte aéreo demandadas y consumidas, así

como la presión al alza sobre el precio final de equilibrio. De esta manera, cuanto más reaccionen los residentes ante aumentos en la bonificación, mayor será la presión al alza sobre los precios y más se podrá trasladar dicha bonificación a las aerolíneas, que verán engrosados sus ingresos y se apropiarán de una parte más elevada de la subvención (el efecto de traslación impositiva será más alto), por lo que menor efectividad tendrá la bonificación al no beneficiar en su totalidad a los residentes. En la sensibilidad de la demanda de residentes a cambios en los precios influyen diversos factores.

En primer lugar, la naturaleza de las necesidades que satisface el transporte aéreo: si los residentes suelen viajar por razones de primera necesidad – como por motivos médicos, o para atender obligaciones laborales, burocráticas o de cualquier otro tipo- la demanda tenderá a ser más inelástica, puesto que el ciudadano variará poco su consumo en función del precio, ya que sus viajes vienen determinados por dichas necesidades; mientras que si la demanda de transporte aéreo no responde tanto a razones de primera necesidad sino a otros motivos, resultará más elástica, dado que los residentes alterarán su patrón de consumo teniendo en cuenta en mayor medida el factor precio.

La existencia o no de servicios sustitutivos del transporte aéreo influye también en la sensibilidad de los viajeros al precio, porque si no existen alternativas de desplazamiento, la elasticidad de la demanda será menor, puesto que necesariamente tendrán que utilizar el transporte aéreo para desplazarse.

Otro factor que influye en la sensibilidad de la demanda es el precio del billete en relación a la renta de los residentes (salvo que se trate de residentes de renta muy baja), ya que si el precio supone una parte muy elevada de sus ingresos, las variaciones en el mismo les afectarán con mayor intensidad y responderán alterando en mayor medida su consumo (mayor elasticidad)<sup>101</sup>.

Adicionalmente, cuanto mayor sea el porcentaje de residentes sobre el total de viajeros, mayor será el impacto de la bonificación sobre la demanda global de billetes de avión, y, por tanto, mayor podrá ser la traslación de esta subvención a precios, lo que limita el efecto beneficioso sobre los residentes y perjudica a los no residentes. Por el contrario, si el porcentaje de no residentes es elevado, las aerolíneas tendrán menores incentivos a incrementar el precio de los billetes, puesto que, de hacerlo, correrían el riesgo de perder a parte de estos consumidores.

#### Factores por el lado de la oferta

Por su parte, ante la presión al alza sobre precios que introduce la bonificación, las aerolíneas tienen incentivos a reaccionar incrementando la **oferta**, es decir

---

<sup>101</sup> Parkin, Powell & Matthews (2005).

la frecuencia de vuelos y el número de asientos disponibles. Cuanto más sensible sea la oferta ante el aumento de precios, es decir, cuanto mayor sea su capacidad o incentivos a aumentar la cantidad de vuelos o asientos ofrecidos ante incrementos en el precio (elasticidad-precio de la oferta), mayor será su capacidad de atenuar la presión de la demanda, y por lo tanto menor será el aumento de precios, pudiendo incluso mantenerse al nivel inicial si la oferta se incrementa tanto que consigue absorber toda la expansión de la demanda (aunque, en el corto plazo, resultaría muy difícil que esto ocurriese).

En la elasticidad de la curva de oferta influyen diversos factores que afectan a los incentivos y a la capacidad de las aerolíneas de incrementar la oferta de transporte aéreo, y que deben ser tenidos en cuenta a la hora de diseñar los sistemas de bonificaciones a residentes.

En primer lugar, en cuanto a los incentivos, el entorno competitivo juega un papel esencial. Cuanto mayor sea el grado de competencia existente en el mercado, mayores serán los incentivos de las aerolíneas para aumentar la oferta y absorber la mayor demanda, conteniendo el aumento de precios gracias a dicha presión competitiva. De no existir esta tensión introducida por los competidores, los operadores tendrán alicientes a incrementar los precios, obteniendo así un beneficio extraordinario.

Por otro lado, la estrategia comercial óptima de las aerolíneas para maximizar sus beneficios pasa por modular su oferta de acuerdo a las características de la demanda en cada momento. Los pasajeros residentes y los no residentes tienen características diferentes, algunas de ellas intrínsecas (como la naturaleza de las necesidades por las que viajan) y otras inducidas por la bonificación de las tarifas (como la menor sensibilidad al precio por parte de los residentes y, en consecuencia, su mayor disposición al pago). Por tanto, sus patrones de compra pueden diferir, por ejemplo, en cuanto a la antelación, los horarios, el tipo de billetes o de compañías con las que vuelan. Si las aerolíneas son capaces de distinguir estos distintos patrones de compra, tienen incentivos a ofrecer tarifas más altas para la venta de billetes con una antelación o en un horario donde haya un número elevado de pasajeros con alta disposición al pago (que será el caso de los residentes, al tener bonificado el 75% de la tarifa), sin que ello implique una discriminación explícita por motivos geográficos. En consecuencia, dada la bonificación a residentes que limita su sensibilidad al precio, cuanto mayor sea la capacidad de las aerolíneas para identificar los patrones de compra asociados a los residentes, mayores incentivos tendrán a modular su oferta aumentando las tarifas ofertadas en función de dichos patrones, y provocando una mayor traslación de la bonificación a precios.

Asimismo, además de los incentivos, otro factor que influye en la mayor o menor traslación de la bonificación es la capacidad de las empresas de transporte para

aumentar la oferta. Las aerolíneas pueden tener dificultades en el corto plazo para aumentar el número de vuelos o asientos ofrecido, si existen factores (como el sistema de asignación de slots o una capacidad aeroportuaria utilizada en su totalidad) que impiden que se adapten rápidamente a las circunstancias. Estas rigideces a corto plazo harán que, ante aumentos de demanda, la bonificación se traslade a precios, al menos en un primer momento. No obstante, en el medio y largo plazo, la oferta tiene más facilidad para adaptarse a la demanda (es más elástica), de modo que las aerolíneas podrían ajustar su capacidad, o podrán entrar nuevas aerolíneas, por lo que el efecto de incremento de precios se podría mitigar o, incluso, neutralizar.

En esta línea, diversos estudios han analizado la relación entre los descuentos a residentes y los precios<sup>102</sup>, y la mayor parte de ellos concluye que este tipo de ayudas se traducen en mayores precios, en lugar de en una mayor oferta, especialmente si obtener nuevos slots para aumentar las frecuencias de vuelos o establecer nuevas líneas resulta costoso. No obstante, la literatura muestra que los efectos de los descuentos sobre precios dependen fuertemente de los supuestos adoptados y de las peculiaridades de cada mercado. Por ejemplo, en mercados donde los costes de entrada no sean elevados, y donde la proporción de pasajeros beneficiarios del subsidio sea lo suficientemente alta, los descuentos a residentes, al expandir la demanda, tienen un efecto positivo sobre el nivel de competencia en el mercado, puesto que incentivan la entrada de nuevas compañías, y sobre las frecuencias ofrecidas por las aerolíneas<sup>103</sup> (por tanto, el exceso de demanda podría ser absorbido por un aumento de la oferta), de forma que se atenúa, o incluso se evita, el aumento de precios<sup>104</sup>.

### Otros efectos

Cabe considerar como efecto indirecto adicional que, si se produce el alza en precios, una parte de los pasajeros (los no residentes) puede verse desplazada del mercado al no estar dispuesta a asumir el pago de precios más elevados<sup>105</sup>. Este efecto debe tenerse en cuenta de cara al diseño de la bonificación, especialmente en territorios cuya economía depende en fuerte medida del turismo.

También se debe valorar el impacto de una bonificación sobre el coste para las arcas públicas, dado que es el Estado el que asume su financiación. Cuanto

---

<sup>102</sup> Calzada & Fageda (2012), Fageda, Jiménez & Díaz (2012), Fageda, Jiménez & Valido (2017).

<sup>103</sup> Calzada & Fageda (2014).

<sup>104</sup> Socorro & Betancor (2019).

<sup>105</sup> Valido et al. (2014).

mayores sean el importe individual de la subvención, la tarifa y el número de beneficiarios, mayor coste supondrá para las arcas públicas. Habida cuenta de que la bonificación puede expandir el número de pasajeros que demanda los servicios aéreos al abaratar el precio que perciben, el importe necesario para la financiación de esta medida puede llegar a ser muy elevado<sup>106</sup>.

Asimismo, dado que el coste de la bonificación la asumen todos los contribuyentes, en función de las características de los residentes que se beneficien de la bonificación, puede resultar regresiva. Si los pasajeros residentes que más vuelan entre islas o con la Península son aquellos de renta más alta, serán los más beneficiados por la medida y, por tanto, se estaría redistribuyendo la renta de forma inequitativa.

### Conclusión

En suma, una bonificación del precio de los billetes aéreos a residentes producirá un aumento de su demanda de billetes, lo que generará una presión al alza sobre los precios. En qué medida la bonificación beneficiará a los residentes o se trasladará en forma de mayores precios dependerá, por un lado, de la sensibilidad de la demanda ante las variaciones de precio, así como del porcentaje de residentes sobre el total de los viajeros, y de la sensibilidad de la oferta.

Una vez analizados los efectos comunes de las subvenciones a residentes, se estudian a continuación las diversas formas de instrumentarlas, cada una de ellas con una serie de ventajas e inconvenientes particulares.

#### *4.1.2. Bonificaciones de precio basadas en cuantías máximas soportadas por residentes*

Una posibilidad para bonificar el precio de los billetes es establecer cuantías máximas a soportar por los residentes, de forma que el subsidio al residente es igual a la diferencia entre la tarifa de mercado y la cuantía máxima establecida, en caso de que la primera sea superior. Por ejemplo, si se establece una cuantía máxima a pagar por los residentes de 50 euros, y el precio de un billete fuese 70 euros, el Estado financiaría la diferencia de 20 euros; mientras que si la tarifa de otro billete fuese de 45 euros el residente pagaría la totalidad del precio.

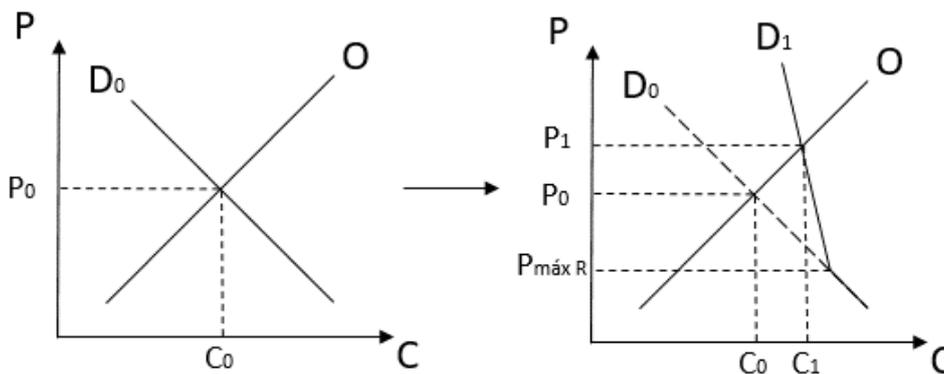
La principal ventaja de este tipo de bonificaciones sobre las otras alternativas, que veremos a continuación, es que permite garantizar unos precios asequibles para los residentes (los precios pagados por este tipo de viajeros siempre serán menores o iguales al máximo establecido).

---

<sup>106</sup> Fageda et al. (2016).

Sin embargo, tras la introducción de la medida se producirá una caída en la elasticidad de la demanda total ya que, para los residentes, la demanda se vuelve completamente inelástica para valores de precios por encima de las cuantías máximas, puesto que solo pagarán esta última cantidad. En consecuencia, ante un aumento de precios por parte de las aerolíneas por encima de dicha cuantía máxima, no reducirán su demanda en ningún caso, lo que permitirá que se fijen precios elevados, perjudicando a los no residentes, que pueden verse desplazados del mercado, y multiplicando el coste que la bonificación supone para las arcas públicas.

**Gráfico 40. Efectos de una bonificación a residentes basada en cuantía máxima soportada.**



En el gráfico se observa cómo la aplicación de una bonificación basada en una cuantía máxima soportada por los residentes provoca un efecto de aumento de la demanda y de su pendiente para valores del precio superiores a la cuantía máxima a soportar, al hacerse los residentes totalmente insensibles al precio (a menor sensibilidad al precio, mayor pendiente tendrá la curva de demanda), lo que da lugar a un incremento de la cantidad contratada de equilibrio y de precios. O = oferta, D<sub>0</sub> = demanda inicial, D<sub>1</sub> = demanda tras la introducción de la bonificación, C<sub>0</sub> = cantidad inicial de vuelos contratada, C<sub>1</sub> = cantidad de vuelos contratada tras la introducción de la bonificación, P<sub>0</sub> = precio inicial, P<sub>1</sub> = precios de mercado tras la introducción de la bonificación, P<sub>máx R</sub> = cuantía máxima soportada por los residentes tras la introducción de la bonificación.

Fuente: elaboración propia.

Además, la cuantía máxima puede funcionar como un suelo para las tarifas, ya que genera un fuerte incentivo a que las aerolíneas aumenten precios y lo fijen por encima de ese nivel (más fuerte cuanto mayor sea el porcentaje de residentes), dada la inelasticidad completa de la demanda de los residentes al precio (para precios superiores a la cuantía máxima), que les permitirá aplicar cualquier precio superior sin que se resienta la cantidad demandada por los beneficiarios de la medida.

#### *4.1.3. Subsidios de valor fijo a residentes por vuelo*

Los subsidios fijos consisten en cantidades predeterminadas otorgadas a los residentes por trayecto realizado, que suele estar condicionado a que el precio del billete sea superior a la cuantía de dicho subsidio.

Esta forma de bonificación es más sencilla de gestionar que las otras modalidades, ya que el subsidio es siempre el mismo y no depende del valor del billete adquirido.

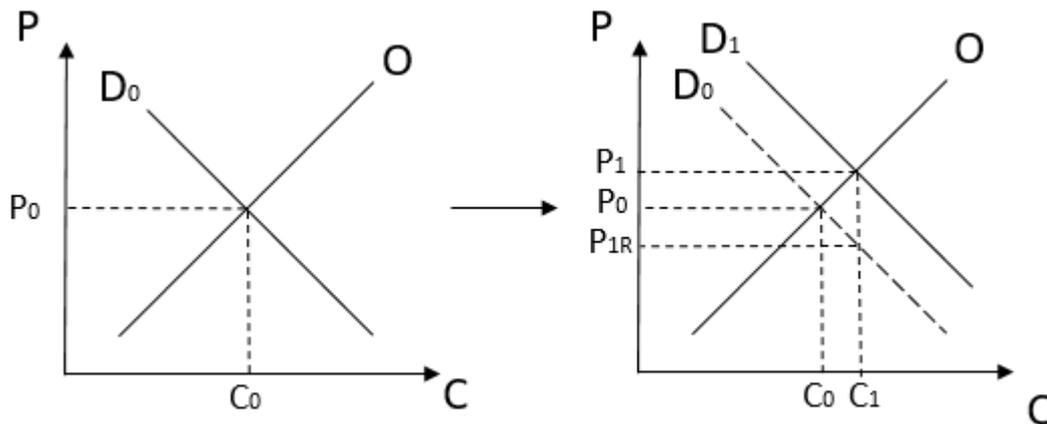
Sin embargo, el diseño a la hora de determinar la cuantía del subsidio puede resultar complejo. Si el valor del subsidio es reducido, no favorecerá la conectividad de los beneficiarios. Por otro lado, dado que como condición para recibir la ayuda se requiere que el precio sea superior al valor del subsidio, puede funcionar estableciendo un suelo para las tarifas, igual que ocurre con las bonificaciones basadas en precios máximos a soportar por residentes.

No obstante, la distorsión sobre los precios es menor que en el caso de las bonificaciones en forma de cuantías máximas a soportar por los residentes, y como veremos, que en el caso de las bonificaciones porcentuales, ya que la elasticidad precio de la demanda no varía, al ser la ayuda una cuantía fija, independientemente del precio del billete<sup>107</sup>.

---

<sup>107</sup> Esta afirmación es válida si consideramos una función de demanda con elasticidad constante, función frecuentemente utilizada en los estudios sobre incidencia impositiva (Kiso, 2018).

**Gráfico 41. Efectos de una bonificación a residentes de valor fijo por vuelo.**



En el gráfico se observa cómo la aplicación de una bonificación sobre el precio provoca un efecto de aumento de la demanda, lo que da lugar a un incremento de la cantidad contratada de equilibrio y de precios. O = oferta, D<sub>0</sub> = demanda inicial, D<sub>1</sub> = demanda tras la introducción de la bonificación, C<sub>0</sub> = cantidad inicial de vuelos contratada, C<sub>1</sub> = cantidad de vuelos contratada tras la introducción de la bonificación, P<sub>0</sub> = precio inicial, P<sub>1</sub> = precios de mercado tras la introducción de la bonificación, P<sub>1R</sub> = precios percibidos por los residentes tras la introducción de la bonificación.

Fuente: elaboración propia.

#### 4.1.4. Bonificaciones porcentuales de precio a residentes

Estas ayudas toman la forma de reducciones de la tarifa que aplican las aerolíneas en un determinado porcentaje. Este es el sistema vigente en España.

Cabe destacar que las bonificaciones porcentuales, al aumentar la demanda de billetes de avión, aumentan la rentabilidad de las rutas y pueden incentivar la entrada de nuevas aerolíneas, del mismo modo que ocurría en los dos diseños anteriores. No obstante, como ventaja particular de las bonificaciones porcentuales, al no establecerse un suelo a las tarifas, el aumento de la competencia permitirá una contención de precios más efectiva. En esta línea, Fageda, Jiménez y Valido (2017), tras comparar en diferentes países europeos el efecto sobre precios de los descuentos porcentuales y los descuentos en forma de una cuantía máxima a soportar por los residentes, concluyen que los descuentos en forma de bonificaciones porcentuales provocan un menor aumento de precios.

Por otra parte, Socorro y Betancor (2019) demuestran teóricamente que en presencia de una subvención *ad valorem*, si el peso de los residentes en la demanda es lo suficientemente alto, el incremento en el porcentaje de bonificación puede hacer que un competidor potencial encuentre rentable entrar al mercado. En esta situación, el aumento de la subvención incrementará la

competencia, aumentará la conectividad y se minimizará el efecto traslación a precios. No obstante, si la rentabilidad no es suficiente como para que entre una nueva compañía, al aumentar el porcentaje de bonificación la empresa ya instalada incrementará los precios para apropiarse parcialmente de la subvención, extrayendo parte del excedente del consumidor y desaplazando a parte de los pasajeros no residentes del mercado.

Este último efecto viene ocasionado por su principal inconveniente: provocan una disminución de la elasticidad de la curva de demanda<sup>108</sup> (la sensibilidad de los pasajeros al precio), más o menos acentuada según la proporción de residentes sobre el total de viajeros y según el porcentaje del descuento. Esta caída en la elasticidad se debe a que, tras la introducción del subsidio, por cada euro de aumento en el precio de los billetes, los residentes perciben un aumento inferior al real. Por ejemplo, si la bonificación es del 75%, por cada 10 euros que se incremente el precio, los residentes solo percibirán un aumento de 2,5 euros (los 7,5 euros restantes los paga el Estado), y reaccionarán reduciendo su consumo en mucha menor medida que si asumiesen la subida de precio real. Esto implica que las aerolíneas podrán aumentar los precios sin que ello suponga una caída en la demanda tan acentuada como la que ocurriría en una situación sin subsidio.

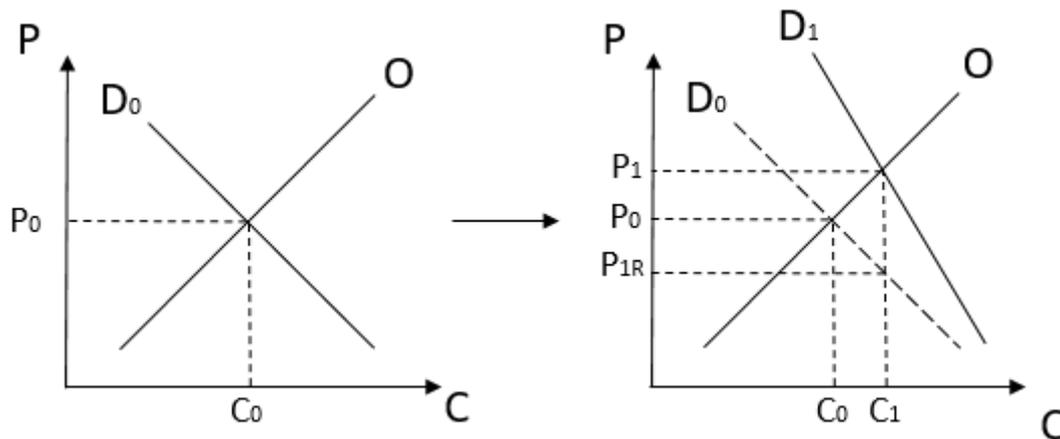
Esta caída en la elasticidad de la demanda, no obstante, será menor que en el caso de las bonificaciones en forma de cuantía máxima a soportar por los residentes, donde la demanda de los residentes se vuelve completamente inelástica al precio<sup>109</sup>.

---

<sup>108</sup> Calzada & Fageda (2012), Fageda et al. (2016) y Ramos-Pérez (2018).

<sup>109</sup> Para precios superiores a la cuantía máxima establecida.

**Gráfico 42. Efectos de una bonificación a residentes porcentual al precio.**



En el gráfico se observa cómo la aplicación de una bonificación a residentes porcentual al precio provoca un aumento de la demanda y un aumento de su pendiente, al reducirse la sensibilidad al precio de los residentes (a menor sensibilidad al precio, mayor pendiente tendrá la curva de demanda), lo que da lugar a un incremento de la cantidad contratada de equilibrio y de precios.  $O$  = oferta,  $D_0$  = demanda inicial,  $D_1$  = demanda tras la introducción de la bonificación,  $C_0$  = cantidad inicial de vuelos contratada,  $C_1$  = cantidad de vuelos contratada tras la introducción de la bonificación,  $P_0$  = precio inicial,  $P_1$  = precios de mercado tras la introducción de la bonificación,  $P_{1R}$  = precios percibidos por los residentes tras la introducción de la bonificación.

Fuente: elaboración propia.

Por último, Valido, Socorro, Hernández, & Betancor (2014) comparan teóricamente el efecto distorsionador sobre los precios de una subvención de cuantía fija con respecto a una *ad valorem* (dependiente del precio, como es la bonificación de un porcentaje de la tarifa o la bonificación basada en precios máximos a soportar por los residentes) en un contexto en el que los operadores tienen poder de mercado, y concluyen que la superioridad en términos de bienestar social de uno u otro método depende de la disposición al pago de los consumidores y del porcentaje de residentes sobre el total de los mismos. Al aplicar una bonificación a residentes (ya sea fija o *ad valorem*), si la proporción de residentes es alta, los no residentes pueden verse desplazados del mercado. Por su parte, si hay una baja proporción de pasajeros dispuestos a pagar precios altos, entonces una subvención fija dará un mejor resultado en términos de contención de precios y menor desplazamiento de pasajeros no residentes que una *ad valorem*, por lo que es necesario evaluar cada caso concreto para realizar comparaciones concluyentes en términos de bienestar.

#### 4.1.5. Posibles formas de mitigar los efectos negativos analizados

Si la bonificación tiene el impacto indeseado de subir los precios, provocando la apropiación de parte de la subvención por parte de las aerolíneas, podría considerarse utilizar, para aliviarlo, medidas que favorezcan la adaptación de la oferta a los aumentos de demanda (que aumenten la elasticidad de la oferta) y reduzcan el impacto sobre los precios. Algunas medidas que podrían resultar beneficiosas en este sentido podrían ser la eliminación de trabas innecesarias o desproporcionadas a la competencia<sup>110</sup>; una gestión aeroportuaria más eficiente<sup>111</sup>, para aprovechar su capacidad en mayor medida; una mejor asignación de slots; el incremento de la eficiencia en otros servicios necesarios para el tráfico aéreo, como los servicios de tránsito aéreo<sup>112</sup>; la promoción de la entrada de nuevos operadores en el mercado; o un aumento de la inversión en aeropuertos congestionados.

También se pueden implementar medidas por el lado de la demanda para mitigar la subida de precios. Una posible solución al problema de la caída en la elasticidad de la demanda de los pasajeros residentes sería establecer un sistema de liquidación *ex post* del subsidio. Es decir, un sistema por el cual los pasajeros pagan la totalidad del precio del billete cuando lo adquieren, y es posteriormente cuando solicitan a la Administración el pago de la subvención. De esta forma, se podría generar cierto efecto de conciencia sobre el coste real de su viaje, y amortiguar la caída de su sensibilidad al precio. El problema de este diseño es que su gestión puede resultar compleja<sup>113</sup>.

## 4.2. Otras medidas de apoyo a la conectividad aérea

### 4.2.1. Obligaciones de frecuencias, capacidad u otras condiciones de servicio (obligaciones de servicio público)

El esquema general de este tipo de ayudas consiste en el establecimiento de una serie de condiciones que deben cumplir todas las aerolíneas que quieran explotar las rutas protegidas. Incluyen requisitos de frecuencia, capacidad o precios, entre otros. El cumplimiento de estos requisitos puede hacerse en régimen de libre competencia, de forma que cualquier operador que cumpla con los requisitos establecidos puede entrar a operar la ruta (OSP abiertas), o

---

<sup>110</sup> Fageda et al. (2017).

<sup>111</sup> CNMC (2014).

<sup>112</sup> CNMC (2018).

<sup>113</sup> La alternativa de bonificación *ex ante* es un sistema por el cual las aerolíneas ofrecen al pasajero residente la tarifa con la bonificación ya aplicada, y son posteriormente las aerolíneas las que realizan la liquidación con la Administración.

suponer la reserva del mercado a una única compañía (OSP restringida), a la que puede compensarse económicamente por prestar los servicios en las condiciones establecidas.

Desde el punto de vista de los principios de la competencia y la regulación económica eficiente, el establecimiento de este tipo de obligaciones solo es admisible cuando el mercado por sí solo no proporciona unos estándares mínimos de conectividad en los territorios protegidos (en términos de frecuencia, capacidad, precios, destinos...) <sup>114</sup>, y siempre que se establezcan de forma proporcional y no discriminatoria.

Como ventaja de este tipo de medidas, cabe destacar que las OSP permiten garantizar unas condiciones específicas de conectividad, ya que inciden directamente sobre las mismas.

Ahora bien, las OSP pueden tener un impacto negativo sobre la competencia en el mercado. Como se exige el cumplimiento de unas condiciones mínimas para poder prestar el servicio, las OSP desincentivan la entrada de aerolíneas que quieran prestar servicios por debajo de ese mínimo, aun cuando su entrada mejoraría las condiciones globales de conectividad del mercado. En rutas con escaso volumen de pasajeros, pueden favorecer la existencia de un reducido número de compañías, al no ser rentable la entrada de nuevas aerolíneas si han de cumplir las mismas condiciones que las compañías ya instaladas. En casos extremos, puede ocurrir que ninguna compañía esté dispuesta a cumplir con las condiciones de las OSP. En estos casos, las Administraciones públicas pueden optar por apoyar a las aerolíneas con subvenciones, generalmente instaurando una OSP restringida.

Los análisis empíricos muestran resultados dispares sobre los efectos de las OSP. Algunos análisis concluyen que en las rutas donde existen OSP se ofertan mayores frecuencias que en rutas no reguladas con características similares <sup>115</sup>. En relación con los precios, la evidencia empírica no arroja resultados claros: existe evidencia que apoya la tesis de que en rutas con OSP los precios son inferiores que en rutas no reguladas con características similares <sup>116</sup>, mientras que otros estudios concluyen que las OSP no son efectivas en la contención de precios y que el diseño concreto de las OSP influye sobremanera en el resultado <sup>117</sup>.

---

<sup>114</sup> Artículo 95 de la Ley 2/2011.

<sup>115</sup> Calzada & Fageda (2012)

<sup>116</sup> Calzada & Fageda (2012)

<sup>117</sup> Calzada & Fageda (2013), Fageda, Jiménez & Valido (2017).

En el caso de las OSP abiertas, no se limita el número de competidores y las obligaciones son idénticas para todos los operadores. Asimismo, las OSP abiertas no conllevan compensación pública, por lo que no tienen impacto sobre las finanzas públicas. En caso de que existan OSP restringidas que requieran compensación para ser operadas, el importe de la financiación pública suele ser muy inferior al destinado a las medidas de bonificación a residentes<sup>118</sup>.

Por otro lado, el impacto que tengan este tipo de medidas sobre el mercado dependerá de las condiciones particulares que se establezcan, pero pueden conllevar efectos negativos no deseados si no se cumplen los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión. Dependiendo de las características de la demanda, de la oferta, así como de las condiciones establecidas en las OSP, las exigencias que se imponen a las aerolíneas pueden introducir rigideces y distorsiones, mermar su rentabilidad y desincentivar su permanencia en el mercado<sup>119</sup>. Esto, a su vez, puede requerir el establecimiento de OSP restringidas y que el Estado, es decir, los contribuyentes, tengan que hacer frente al coste de las compensaciones.

Adicionalmente, si las condiciones de elegibilidad de las rutas no están bien definidas, puede dar lugar a restricciones innecesarias de la competencia. De hecho, algunos estudios<sup>120</sup> critican que la declaración de OSP a menudo es arbitraria o no está suficientemente justificada, ya que se declaran OSP en rutas cortas, donde otros medios de transporte podrían ser una alternativa viable, o en rutas con alta densidad de tráfico, donde no sería necesario establecerlas, dado que la libre competencia podría garantizar su conectividad.

Finalmente, el establecimiento de condiciones mínimas puede tener otro tipo de efectos indeseados, como el empeoramiento de las dimensiones de calidad de servicio que no forman parte de las condiciones reguladas en la OSP.

---

<sup>118</sup> Por ejemplo, en España, según información obtenida de la Comisión Europea ([https://ec.europa.eu/transport/modes/air/internal-market/psa\\_en](https://ec.europa.eu/transport/modes/air/internal-market/psa_en)), así como de la plataforma de contratación del sector público (<https://contrataciondelestado.es/wps/portal/licitaciones>), el gasto en compensaciones de OSP en los territorios insulares, para 2018, ha sido de aproximadamente 2,5 millones de euros, mientras que el gasto en las bonificaciones a residentes en los archipiélagos ha sido de 563 millones de euros. En el caso de Escocia, según información obtenida de la Comisión Europea, así como del gobierno escocés (<https://www2.gov.scot/Publications/2018/12/9450/360666>), el gasto anual en compensaciones de OSP es de 4,97 millones de euros, frente a los 17,20 millones de euros destinados al pago de bonificaciones a residentes.

<sup>119</sup> Santaló (2013).

<sup>120</sup> Williams & Pagliari (2004), Calzada & Fageda (2014) y Fageda et al. (2018).

En el caso de las rutas reservadas a una única compañía, además, es fundamental que el cierre del mercado y su adjudicación se realicen de acuerdo con los principios de necesidad (solo se puede restringir el mercado si ningún operador está dispuesto a operar la ruta en condiciones de competencia por no tener interés comercial y se considera que la prestación del servicio es necesaria), proporcionalidad y no discriminación, para provocar la mínima distorsión sobre la competencia y lograr una mayor eficiencia. En este sentido, algunos autores critican<sup>121</sup> que, a menudo, los procesos de contratación pública pueden perjudicar la competencia si no se llevan a cabo en las debidas condiciones, entre otras, de transparencia.

Otros resaltan que la reserva del mercado a una única compañía puede acarrear pérdidas de incentivos a la mejora de la eficiencia en la prestación del servicio si los sistemas de licitación pública no favorecen adecuadamente la competencia por el mercado, por ejemplo, porque el tiempo permitido entre la resolución de la licitación y el inicio de las operaciones sea demasiado escaso<sup>122</sup>.

#### *4.2.2. Regulación de precios: tarifas fijas, máximas y de referencia*

Otra medida frecuentemente utilizada para tratar de garantizar la conectividad aérea asequible de los territorios periféricos es establecer medidas de regulación de precios de los billetes aéreos en determinadas rutas, ya sea en el marco de las OSP o fuera de ellas. Se pueden establecer precios fijos para todos los viajeros (o determinados grupos, como los residentes), tarifas máximas que los billetes no pueden superar, o tarifas de referencia (el precio medio de los billetes vendidos tiene que ser igual o inferior a dicha referencia), combinable con horquillas de precios (mínimos y máximos).

La regulación de precios, aunque pueda establecerse para perseguir metas socioeconómicas legítimas (como es la conectividad de las regiones periféricas) debe evitarse en la medida de lo posible<sup>123</sup> y solo debe ser implementada si se cumplen circunstancias muy particulares, puesto que supone una de las intervenciones regulatorias más distorsionadoras e introduce restricciones

---

<sup>121</sup> Fageda et al. (2018).

<sup>122</sup> Merkert & Hensher (2013) concluyen, tras un análisis empírico en diferentes países europeos, que la falta de incentivos a la mejora de la eficiencia se debe a que a menudo el número de ofertas presentadas en los procesos de licitación es muy reducida (frecuentemente solo una) y a que el tiempo permitido entre la resolución de la licitación y el inicio de las operaciones es escaso, lo que desincentiva que los operadores con poca capacidad para prepararse para operar en un periodo corto de tiempo se presenten a la licitación.

<sup>123</sup> OCDE (2011).

graves a la competencia. La regulación de precios impide que estos se determinen por las fuerzas de la oferta y la demanda y, por tanto, no permite el ajuste a las circunstancias del mercado por esta vía, lo que puede introducir grandes ineficiencias, perjudicando al consumidor, además de limitar la libertad de empresa. Por ello, está justificada solo cuando no exista ninguna otra medida menos restrictiva de la competencia capaz de garantizar la conectividad insular y siempre que cumpla con los principios de la regulación económica eficiente<sup>124</sup>.

La literatura muestra que estos controles pueden tener efectos dañinos en el largo plazo, como la reducción en la eficiencia de la producción, menor adopción de nuevas tecnologías y disminuciones en la calidad del servicio. Además, es posible que el ritmo de entrada de las empresas sea más bajo en mercados con precios regulados, debido a la reducción en la rentabilidad de la actividad económica<sup>125</sup>.

Diversos estudios analizan el efecto de la regulación de precios en el marco de OSP, con resultados dispares. Calzada & Fageda (2012), encuentran, para el caso español, que en las rutas donde existen OSP con regulación de precios, los precios son menores que en las rutas no reguladas con características similares. Fageda, Jiménez & Valido (2017), por el contrario, concluyen a partir de un análisis empírico realizado en diferentes países europeos, que los límites de precios en el marco de las OSP no son efectivos en la contención de los mismos, de forma que estos límites no son menores a los precios que existirían en un contexto de libre competencia.

Por último, la regulación de precios requiere calcular y fundamentar un precio de acuerdo con criterios objetivos, teniendo en cuenta las condiciones del mercado y considerando los costes de un operador eficiente, lo que puede presentar una gran dificultad<sup>126</sup>.

En cuanto al análisis de los diferentes subtipos de regulación de precios, las tarifas fijas tienen la ventaja de presentar una mayor simplicidad administrativa que las otras posibilidades, pero introducen una rigidez absoluta en los precios, de forma que los operadores pierden la posibilidad de competir en esta variable, y no pueden adaptar su oferta a los cambios en la demanda vía precios, por lo que resulta la medida de regulación de precios más distorsionadora de todas y

---

<sup>124</sup> Necesidad, proporcionalidad, mínima distorsión, eficacia, transparencia y predecibilidad (CNC, 2008).

<sup>125</sup> OCDE (2011).

<sup>126</sup> CNMC (2017).

debería ser contemplada como la última opción en caso de que todas las medidas de intervención restantes fuesen ineficaces<sup>127</sup>.

Las tarifas máximas aportan algo de flexibilidad al establecimiento de precios por parte de los operadores con respecto al sistema anterior, de forma que, mientras no sobrepasen el máximo, las aerolíneas pueden ajustar sus precios. No obstante, la fijación de precios máximos también introduce distorsiones y puede limitar la dinámica competitiva<sup>128</sup>, puesto que, si las tarifas máximas son menores a los costes medios de operación, las aerolíneas no tendrán incentivos para operar en el mercado y pueden ser desplazados, y si son superiores, pueden funcionar como un ancla para las tarifas o incluso facilitar la coordinación de precios para las empresas<sup>129</sup>. Además, en la medida en que no pueden fijar precios más elevados que el límite, tratarán de recuperar los ingresos que dejan de percibir elevando el precio medio que cobran, de modo que la medida puede resultar contraproducente.

Por último, los precios de referencia aportan mayor flexibilidad al sistema que los dos sistemas anteriores, puesto que permiten que los precios fluctúen al alza y a la baja, ajustándose a las condiciones del mercado, pero siempre manteniendo un precio medio que no puede ser superado. No obstante, aunque en menor medida que los sistemas previos, los precios de referencia también reducen la presión competitiva y pueden introducir ineficiencias que deben ser tenidas en cuenta por la Administración si está considerando implementar esta regulación de precios.

#### *4.2.3. Ayudas fiscales vinculadas a viajes*

Otra posible medida para apoyar la conectividad de determinadas regiones es el establecimiento de ayudas fiscales para los residentes ligadas a la realización de viajes.

En la medida en que estimulan la demanda de transporte aéreo, también provocarán los mismos efectos de las bonificaciones, a saber: un aumento de la cantidad de equilibrio, un aumento de precios, y un incentivo a la entrada de competencia. No obstante, la ventaja de este tipo de medidas es que los residentes hacen frente a la totalidad del precio del billete en el momento de su compra, aunque después reciban la compensación correspondiente al realizar la

---

<sup>127</sup> CNMC (2017).

<sup>128</sup> Como se reconoce en la Orden FOM/1085/2008, de 7 de abril, por la que se sustituye el sistema de tarifas máximas por tarifas de referencia en las obligaciones de servicio público en rutas aéreas entre las islas de Baleares.

<sup>129</sup> Santaló (2013).

declaración de la renta. De esta forma, aumentará su sensibilidad al precio, y se mitigará parcialmente el aumento de tarifas que se puede producir con los sistemas de bonificaciones sobre el precio de los billetes aéreos.

No obstante, la desventaja de este tipo de ayudas es que, dependiendo de su diseño, pueden resultar regresivas, beneficiando más a aquellos residentes de renta más alta y poco o nada a los residentes de rentas más bajas.

#### *4.2.4. Transferencias directas o ayudas fiscales no vinculadas a viajes*

Otra posibilidad es el establecimiento de ayudas no ligadas a la realización de viajes, en forma de transferencias directas (un cheque anual no condicionado) o de reducciones o deducciones sobre el IRPF para residentes.

La ventaja de las mismas es que al no estimular específicamente la realización de viajes, no provocan distorsiones en el sistema de precios del transporte aéreo. Sin embargo, no se trata de un sistema que mejore la conectividad (ya que la cuantía de la ayuda no aumenta con el número de viajes realizados, por lo que benefician más, proporcionalmente, a aquellos residentes que menos viajes realizan), sino que se trata de un sistema de compensación de la condición de residencia en determinadas regiones. Además, en la modalidad de ayudas fiscales no vinculadas a viajes, al igual que en el caso de las ligadas a la realización de viajes, dependiendo de su diseño podría tratarse de medidas regresivas.

Por último, ambos tipos de diseño tienen un impacto sobre las arcas públicas: las transferencias directas suponen un desembolso de fondos públicos y las ayudas fiscales suponen una disminución de la recaudación.

### 4.3. Comparativa teórica de las distintas medidas

**Tabla 6. Ventajas e inconvenientes de cada medida de apoyo a la conectividad.**

<b>EFFECTOS DE CADA MEDIDA DE APOYO A LA CONECTIVIDAD</b>		
<b>Medida</b>	<b>Ventajas</b>	<b>Inconvenientes</b>
<b>Bonificaciones de precio (efectos comunes a los tres diseños)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reduce el precio final para residentes</li> <li>- Mayor conectividad</li> <li>- Incentiva entrada de competidores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumentan las tarifas</li> <li>- Posible expulsión de no residentes</li> <li>- Coste para las arcas públicas</li> <li>- Posible regresividad</li> </ul>
<b>a) Cuantías máximas soportadas por residentes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantiza precios asequibles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La demanda de los residentes se hace totalmente insensible al precio</li> <li>- Fuerte aumento de tarifas</li> <li>- Fija un suelo para las tarifas</li> </ul>
<b>b) Subsidios de valor fijo por vuelo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sencillez en la gestión</li> <li>- Complejidad en el diseño</li> <li>- No afecta a la sensibilidad de la demanda de los residentes al precio</li> <li>- Menor distorsión sobre precios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El subsidio fija un suelo para las tarifas</li> </ul>
<b>c) Bonificaciones porcentuales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No fija suelo para las tarifas</li> <li>- Menor aumento de precios que bonificación a)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La demanda de los residentes se hace menos sensible al precio</li> <li>- Con alto % de residentes y de bonificación: fuerte aumento de tarifas</li> </ul>
<b>Obligaciones de frecuencias, capacidad y otras condiciones (OSP)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantiza conectividad</li> <li>- OSP abiertas: permiten competencia y sin coste para las arcas</li> <li>- OSP restringidas: menor coste que bonificaciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rigideces y distorsiones en el mercado</li> <li>- Reducen rentabilidad y limitan competencia</li> <li>- OSP restringidas: coste para las arcas públicas</li> </ul>
<b>Regulación de precios</b>		Genera las más graves distorsiones y restricciones a la competencia: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reduce eficiencia, innovación y calidad</li> <li>- Reduce rentabilidad y desincentiva competencia</li> <li>- Difícil diseño</li> </ul>
	Evidencia acerca de contención de precios no concluyente	
<b>Ayudas fiscales vinculadas a viaje</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mayor conectividad</li> <li>- Puede incentivar entrada de competidores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumentan las tarifas, pero menos que con otras medidas</li> <li>- Posible regresividad fiscal</li> </ul>
<b>Transferencias directas o ayudas fiscales no vinculadas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No distorsión de precios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No mejora conectividad</li> <li>- Ayudas fiscales regresivas</li> <li>- Perjudica arcas públicas</li> </ul>

Fuente: elaboración propia

Como muestra la tabla 6, todas las posibles medidas de apoyo a la conectividad cuentan con ventajas e inconvenientes.

En primer lugar, las bonificaciones de precio tienen como ventaja principal sobre las demás formas de apoyo que reducen el precio final de los billetes para los residentes. Sin embargo, su principal inconveniente es que estimulan la demanda en mayor medida que otras formas de intervención. Por ello, provocan un aumento de las tarifas que impide a los residentes aprovechar la medida en su totalidad y puede desplazar a los pasajeros no residentes (que no disfrutan de la bonificación), además de que pueden suponer un gran coste para las arcas públicas. A su vez, las diferentes formas concretas de diseño de las bonificaciones también presentan pros y contras:

- El establecimiento de cuantías máximas a soportar por los residentes garantiza unos precios asequibles, pero hace la demanda de estos pasajeros totalmente insensible al precio a partir del precio intervenido, lo que puede provocar que el aumento de las tarifas sea especialmente intenso, y además puede funcionar como un suelo para las mismas.
- El establecimiento de un subsidio fijo por viaje, por su parte, tiene la ventaja de que no afecta a la sensibilidad de la demanda de los residentes al precio, y por lo tanto no genera un efecto tan distorsionador sobre los precios, pero presenta, al igual que el subtipo anterior, la desventaja de que puede suponer un suelo para las tarifas.
- Por último, las bonificaciones porcentuales tienen como ventaja que no suponen un suelo para las tarifas, pero sí hacen más insensible la demanda de los residentes y, por lo tanto, generan un aumento de las mismas.

Las obligaciones de frecuencias, capacidad u otras condiciones (OSP), por su parte, garantizan unas determinadas condiciones de conectividad, pero introducen distorsiones y rigideces que reducen la flexibilidad de las empresas para entrar al mercado y para ajustar su oferta, con lo que reducen la competencia en el mercado. Por otro lado, dependiendo de las condiciones de la OSP, pueden suponer un coste para las arcas públicas.

Entre las condiciones que pueden regularse mediante OSP están las regulaciones de precios. Esta clase de intervención genera graves distorsiones en el mercado, reduce la competencia, la innovación y la calidad y, además, es de difícil diseño. Además, la evidencia acerca de su efectividad para contener los precios no es concluyente.

En cuanto a las ayudas fiscales vinculadas a la realización de viajes, sirven para fomentar la conectividad y pueden incentivar la entrada de competidores, pero en la medida en que aumentan la demanda de viajes, también generan un aumento de las tarifas.

Por último, las transferencias o ayudas fiscales no vinculadas a la realización de viajes no generan distorsiones sobre los precios de los billetes, pero no son una

medida de apoyo a la conectividad como tal, sino una compensación económica por el hecho extrapeninsular.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que todas las medidas anteriores pueden resultar regresivas en función de cómo se diseñen, y en particular si provocan que las personas que más viajan y, por lo tanto, más disfrutan de las ayudas son las de mayor renta. Las bonificaciones sobre los precios y las ayudas fiscales, en particular, son las que pueden tener un mayor efecto regresivo en función de cómo se diseñen.

#### **4.4. Situación internacional**

Las ayudas al transporte aéreo se encuentran muy extendidas a nivel internacional, a través de la implementación de diferentes formas de apoyo a la conectividad. Estas ayudas se aplican en múltiples Estados Miembros de la Unión Europea (siguiendo la normativa comunitaria<sup>130</sup>) que cuentan con territorios periféricos o remotos, así como en otros países donde también se dan estas circunstancias.

Algunos países, igual que España, aplican distintas modalidades de descuentos a ciudadanos sobre los precios de los billetes como forma de lograr la cohesión social y territorial. Además, otras medidas, como el establecimiento de obligaciones de servicio público en regiones insulares o periféricas, se encuentran ampliamente extendidas.

Sin ánimo de exhaustividad, entre los países que aplican diferentes formas de descuento en el precio de los billetes aéreos destacan los casos siguientes.

#### **Portugal**

En Portugal, se utilizan medidas sobre precios de los billetes como medio para lograr la cohesión social y territorial y como compensación de la insularidad de los residentes en las regiones de Azores y Madeira. El sistema de ayudas se estableció en 1998 y ha ido evolucionando a medida que se han detectado ineficiencias o formas de mejora.

Inicialmente, en el caso de las rutas de la región de Azores con Madeira y con Portugal continental se establecieron tarifas de referencia, así como tarifas reducidas para residentes y estudiantes<sup>131</sup>. En el caso de las rutas peninsulares

---

<sup>130</sup> Relacionada en el apartado 2.

<sup>131</sup> Comunicación de la Comisión (98/C 267/04). Imposición de obligaciones modificadas de servicio público a determinados servicios aéreos regulares en Portugal: Lisboa-Ponta

con la región de Madeira, se implementó un porcentaje de descuento sobre la tarifa para residentes y estudiantes, con una cuantía máxima subvencionable por billete y un valor máximo a pagar por estos grupos de pasajeros<sup>132</sup>. Esta medida se instrumentaba a través de las aerolíneas o sus agentes, de forma que estas deducían de la tarifa la cuantía del subsidio. Esta regulación se encuadraba dentro de OSP.

En 2008, se modificó el sistema de Madeira por ser considerado demasiado rígido y dejar poco margen a los mecanismos competitivos. En concreto, para las rutas que conectan Portugal peninsular y Madeira, se introdujo un nuevo sistema de ayudas a residentes y estudiantes denominado Subsidio Social de Movilidad. Se trataba de un subsidio de valor fijo por viaje, que se otorgaría siempre que las tarifas fuesen superiores a dicho valor, siendo la liquidación realizada directamente por los beneficiarios, con lo que se eliminaba la intermediación de las aerolíneas. Además, esta reforma desvinculó el sistema de ayudas a residentes y estudiantes en Madeira de las OSP, que quedaron eliminadas en estas rutas<sup>133</sup>.

Finalmente, en 2015, se modificó el esquema para unificarlo en ambos archipiélagos portugueses, quedando como sigue.

El Subsidio Social de Movilidad pasa a beneficiar a los residentes y estudiantes de las regiones tanto de Madeira como de Azores, para las rutas que conectan estas regiones entre sí y con el resto del territorio portugués. Además, pasa a tratarse de un subsidio variable, que cubre la diferencia entre el precio del billete y un valor máximo a soportar por los pasajeros beneficiarios. En el caso de Madeira, además, se introduce un límite máximo al precio del billete para que el subsidio sea aplicable<sup>134</sup>. Por último, la ayuda se continúa liquidando directamente por el beneficiario<sup>135</sup>.

Adicionalmente, se eliminaron varias OSP en rutas que unen Azores con la Península, y se modificaron las 4 OSP abiertas restantes en el archipiélago, estableciendo una tarifa máxima para residentes y estudiantes. Estas rutas son,

---

Delgada-Lisboa, Lisboa-Terceira-Lisboa, Lisboa-Horta-Lisboa, Funchal-Ponta Delgada-Funchal, Oporto-Ponta Delgada-Oporto.

<sup>132</sup> Comunicación de la Comisión (98/C 267/05). Imposición de obligaciones modificadas de servicio público a determinados servicios aéreos regulares en Portugal: Lisboa-Funchal-Lisboa, Lisboa-Porto Santo-Lisboa, Oporto-Funchal-Oporto.

<sup>133</sup> Decreto-Ley n.º 66/2008 de 9 de abril.

<sup>134</sup> En Azores no se establece un valor máximo para la aplicación del subsidio, pero como se verá más adelante, en las OSP que conectan esta región con el resto del territorio nacional, existen unas condiciones de precios máximos para residentes y estudiantes.

<sup>135</sup> Decreto-Ley n.º 134/2015.

al final de 2019, las únicas OSP<sup>136</sup> abiertas que comunican los territorios insulares de Madeira y Azores entre sí y con Portugal continental.

Existen otras 16 rutas con OSP restringidas<sup>137</sup>, 15 de ellas interinsulares<sup>138</sup>, en las que los residentes cuentan con una tarifa preferencial<sup>139</sup>, aunque no se benefician del Subsidio Social de Movilidad.

---

<sup>136</sup> Comisión Europea (2019).

<sup>137</sup> Comisión Europea (2019)

<sup>138</sup> Los 9 aeropuertos de Azores (que cuentan con OSP restringidas en las rutas que los unen entre sí, licitadas en un solo lote) funcionan como uno solo, de forma que, en caso de volar desde o hacia Portugal continental o Madeira, los enlaces realizados en un periodo de 24 horas entre islas del archipiélago de Azores son gratuitos para cualquier pasajero (routing service), según información de la web [www.azores.gov.pt](http://www.azores.gov.pt).

<sup>139</sup> Comunicación de la Comisión (2007/C 24/05). Modificación por Portugal de las obligaciones de servicio público impuestas a determinados servicios aéreos regulares interiores.

Resolución del Consejo de Gobierno n.º 29/2015 de 12 de Febrero de 2015, disponible en <http://www.azores.gov.pt/NR/rdoonlyres/850E6A56-8C92-4FBC-8F43-876372CE6F00/1100941/OSPInterilhas1.pdf>

**Tabla 7. Evolución de las medidas de conectividad en Madeira y Azores**

EVOLUCIÓN DE LAS MEDIDAS DE CONECTIVIDAD					
Año	Azores - Península	Azores - Madeira	Madeira - Península	Azores interinsular	Madeira interinsular
1998	Tarifas de referencia (OSP)  Tarifas reducidas a residentes y estudiantes (OSP)  Liquidación con aerolíneas		Bonificación porcentual a residentes y estudiantes, con tope máximo y cuantía máxima a pasajeros (OSP)  Liquidación con aerolíneas	Concesión hasta 2003, desde entonces OSP <sup>140</sup>	-
2008		-	Bonificación fija (desvinculada de OSP).  Eliminación de OSP  Liquidación directa con beneficiario	Tarifas máximas	Desde 2007 OSP  Tarifas máximas
2015	Bonificación basada en cuantía máxima a soportar por residentes y estudiantes, desvinculada de OSP.			Tarifa preferencial residentes y estudiantes	Tarifa preferencial residentes y estudiantes
	Eliminación de varias OSP  Azores - Península  Resto OSP con tarifas máximas a residentes y estudiantes		Precio máximo bonificable		

Fuente: elaboración propia a partir de la normativa reguladora.

## **Francia**

Francia cuenta con un programa de Ayuda a la Continuidad Territorial<sup>141</sup> por el que se conceden descuentos a residentes de renta baja en territorios ultraperiféricos franceses<sup>142</sup> para viajar en avión a la Francia continental. Este programa tiene el objetivo de preservar los vínculos familiares y promover

<sup>140</sup> Bråthen, 2016

<sup>141</sup> L'Agence De l'Outre-mer pour la mobilité (LADOM). Disponible en <https://www.ladom.fr/voyage/dispositif-principal/le-dispositif-transport-classique/>

<sup>142</sup> Residentes en los territorios de ultramar de Martinica, Guadalupe, San Martín, San Bartolomé, la Guayana Francesa, Reunión y Mayotte.

relaciones culturales y económicas. Se instrumenta a través de un bono de descuento de cuantía fija que cada individuo puede utilizar una vez cada 4 años.

Además, en el caso de la isla de Córcega, desde 1979 existe un programa de continuidad territorial<sup>143</sup> a través del cual se establecen tarifas máximas para los residentes en la isla.

Por otro lado, Francia cuenta con 37 rutas con OSP<sup>144</sup>. Estas rutas incluyen tanto trayectos de conexión con territorios periféricos, como Córcega o la Guayana Francesa, como conexiones con regiones en desarrollo y trayectos de escaso tráfico. Hay tanto OSP abiertas (suponen el 25% del total) como OSP restringidas (75%).

Las condiciones concretas de las OSP varían de unas rutas a otras, pudiendo incluir condiciones de precios máximos o precios preferenciales para los residentes, así como compensaciones económicas a las aerolíneas en el caso de las OSP restringidas.

## **Italia**

En Italia, existe un sistema de continuidad territorial para fomentar la cohesión entre las regiones insulares y la Península, con especial atención a la isla de Cerdeña. Aunque no es estrictamente un modelo de bonificación parcial de las tarifas aéreas para residentes, ya que el sistema establece tarifas máximas, sí que se aplican unas condiciones más ventajosas para los ciudadanos residentes.

En la isla de Cerdeña, existen tarifas máximas para los residentes en la isla y asimilados<sup>145</sup>, así como para no residentes, si bien la tarifa máxima de estos últimos es superior (el doble o triple respecto de la de residentes, en función de la temporada)<sup>146</sup>. La estructura tarifaria ha sido modificada sucesivas veces en cuanto al trato de no residentes, tomando formas como tarifa libre<sup>147</sup>, tarifa media

---

<sup>143</sup> Conséil Supérieur de l'Aviation Civile (2017).

<sup>144</sup> Comisión Europea (2019)

<sup>145</sup> Discapacitados, estudiantes hasta 27 años, jóvenes entre 2 y 21 años y personas mayores de 70 años

<sup>146</sup> Decreto 8 agosto 2018 Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti: Imposizione di oneri di servizio pubblico (OSP) sulle rotte Alghero - Roma Fiumicino e viceversa, Alghero - Milano Linate e viceversa, Cagliari - Roma Fiumicino e viceversa, Cagliari - Milano Linate e viceversa, Olbia - Roma Fiumicino e viceversa, Olbia - Milano Linate e viceversa.

<sup>147</sup> Decreto 5 agosto 2008. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Imposizione di oneri di servizio pubblico sulle rotte Alghero- Roma Fiumicino e viceversa, Alghero-Milano Linate e viceversa, Cagliari-Roma Fiumicino e viceversa, Cagliari-Milano Linate e viceversa, Olbia-Roma Fiumicino e viceversa, Olbia- Milano Linate e viceversa.

de referencia combinada con un límite máximo<sup>148</sup>, o tarifa máxima equiparada a la de residentes<sup>149</sup>.

Existen otros territorios insulares italianos donde se aplican tarifas máximas, como en las rutas entre la isla de Elba y el continente<sup>150</sup>, donde hay una tarifa máxima única para residentes y no residentes en los meses de invierno y tarifas máximas diferenciadas para residentes y no residentes en verano.

Por último, estas condiciones de precios se encuadran en el marco de OSP. Italia cuenta con 11 rutas con OSP<sup>151</sup> que conectan regiones italianas periféricas, como Cerdeña o las islas Pelagias, con diferentes ciudades italianas. A lo largo del tiempo se han instrumentado de diferentes maneras, a través tanto de OSP restringidas como abiertas (a fecha septiembre de 2019, 9 de las 11 rutas sujetas a OSP son restringidas).

## **Reino Unido**

El gobierno escocés cuenta con un programa (*Air Discounts Scheme*), que ofrece un descuento del 50% en las tarifas aéreas<sup>152</sup> para los residentes en determinadas regiones periféricas, para aquellos trayectos en rutas cubiertas<sup>153</sup>. Sin embargo, los descuentos no aplican a aquellas rutas sujetas a OSP, ni a aquellos viajes que se realicen por motivos de negocios. Al igual que ocurre en España, el pasajero residente paga el precio del billete con el descuento ya

---

<sup>148</sup> Decreto 21 febbraio 2013 Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Imposizione degli oneri di servizio pubblico sulle rotte Alghero-Roma Fiumicino e viceversa, Alghero-Milano Linate e viceversa, Cagliari-Roma Fiumicino e viceversa, Cagliari-Milano Linate e viceversa, Olbia-Roma Fiumicino e viceversa, Olbia-Milano Linate e viceversa.

<sup>149</sup> Decreto 23 marzo 2017. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Imposizione di oneri di servizio pubblico sulle rotte Alghero-Roma Fiumicino e viceversa, Alghero- Milano Linate e viceversa, Cagliari-Roma Fiumicino e viceversa, Cagliari-Milano Linate e viceversa, Olbia-Roma Fiumicino e viceversa, Olbia-Milano Linate e viceversa.

<sup>150</sup> Decreto 27 febbraio 2018 Modifica del decreto n. 497 del 25 ottobre 2017, recante: «Imposizione di oneri di servizio pubblico sulle rotte Elba Marina di Campo - Pisa e viceversa, Elba Marina di Campo - Firenze e viceversa, Elba Marina di Campo - Milano Linate e viceversa».

<sup>151</sup> Comisión Europea (2019).

<sup>152</sup> La parte del precio sujeto al descuento se limita a la tarifa base, es decir, no incluye impuestos, tasas, ni ningún otro tipo de recargo, según los términos y condiciones del sistema establecidos en la web oficial del programa: <http://www.airdiscountscheme.com/>

<sup>153</sup> Las rutas cubiertas por el programa incluyen las rutas entre dos aeropuertos de las regiones elegibles (regiones periféricas de las Highlands y las islas), así como entre un aeropuerto situado en una región elegible y cualquier otro del Espacio Económico Europeo.

aplicado, siendo la compañía aérea la que posteriormente liquida la bonificación con la administración<sup>154</sup>.

Además, en Reino Unido hay 22 rutas, fundamentalmente entre las islas, que cuentan con condiciones de precios máximos y, en algunos casos, tarifas preferenciales para los residentes. Estas medidas se encuadran en el marco de OSP<sup>155</sup>, que son restringidas en su totalidad, e incluyen compensaciones a las aerolíneas que ofrecen los servicios.

Por otra parte, el gobierno británico ofrece ayudas a las aerolíneas para la puesta en marcha de rutas que conecten con aeropuertos regionales<sup>156</sup>. Los requisitos para poder recibir este apoyo incluyen que la ruta esté sujeta a OSP, o que conecte con aeropuertos regionales con un tráfico anual menor a 5 millones de pasajeros al año.

## **Australia**

Existen políticas de apoyo a la conectividad aérea que incluyen la existencia de subsidios a residentes<sup>157</sup> en zonas regionales y remotas de Queensland, consistentes en un descuento de hasta 400\$ por viaje de ida y vuelta entre los aeropuertos incluidos en el programa, que cada residente puede disfrutar hasta 12 veces al año. Además, en Australia se aplican otras medidas de apoyo a la conectividad aérea, como obligaciones de servicio público en rutas con comunidades remotas y poco pobladas, reserva de slots en ciertos aeropuertos congestionados para las líneas que conectan con determinadas regiones, subsidios a los servicios de transporte aéreo en zonas remotas, o ayudas para la inversión aeroportuaria<sup>158</sup>.

## **Ecuador**

---

<sup>154</sup> Información obtenida de la web del gobierno de Escocia: <https://www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/minutes/2018/11/adt-highlands-and-islands-working-group-papers-october-2018/documents/paper-3---air-discount-scheme---public-service-obligations/paper-3---air-discount-scheme---public-service-obligations/govscot%3Adocument?forceDownload=true>

<sup>155</sup> Comisión Europea (2019).

<sup>156</sup> International Transport Forum (2017).

<sup>157</sup> Department of Transport and Main Roads of the Queensland Government. Local Fare Scheme – Airfare subsidy for regional and remote Queensland (03/01/2019). Obtenido de <https://www.tmr.qld.gov.au/Travel-and-transport/Local-Fare-Scheme-Far-North-Queensland.aspx>

<sup>158</sup> International Transport Forum (2018).

Se aplica una tarifa fija a los residentes en las islas Galápagos en los trayectos aéreos entre estas islas y el Ecuador continental. Además, las aerolíneas están obligadas a reservar 15 asientos para residentes en cada vuelo<sup>159</sup>.

**Tabla 8. Países con sistemas de apoyo a la conectividad basados en descuentos en el precio de los billetes aéreos\***

MEDIDAS DE APOYO A LA CONECTIVIDAD APLICADAS POR DISTINTOS PAÍSES	
País	Medidas
<b>Portugal</b>	Distintos tipos de ayudas desde 1998 en rutas con Azores y Madeira: <ul style="list-style-type: none"> <li>• OSP</li> <li>• Tarifas de referencia, máximas y preferenciales a residentes y estudiantes</li> <li>• Bonificaciones a residentes de valor fijo, cuantía máxima a soportar</li> </ul>
<b>Francia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• OSP en rutas con territorios periféricos, en desarrollo o con poco tráfico</li> </ul> En rutas entre territorios ultraperiféricos y Francia continental: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Descuento fijo a residentes de baja renta (1 vez cada 4 años)</li> </ul> Córcega: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tarifas máximas a residentes</li> </ul>
<b>Italia</b>	Regiones insulares (especialmente Cerdeña): <ul style="list-style-type: none"> <li>• OSP</li> <li>• Tarifas máximas (especial para residentes)</li> <li>• Tarifas de referencia con límites máximos</li> </ul>
<b>Reino Unido</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• OSP en algunas rutas con precios máximos y tarifas preferenciales a residentes</li> <li>• Ayudas a la puesta en marcha de rutas con aeropuertos regionales</li> </ul> En Escocia: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Descuento a residentes en algunas regiones y rutas</li> </ul>
<b>Australia</b>	En zonas regionales remotas: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidios a residentes con un máximo subvencionable y hasta 12 veces al año</li> <li>• OSP</li> <li>• Reserva de slots</li> <li>• Ayudas a la inversión</li> </ul>
<b>Ecuador</b>	En rutas entre las islas Galápagos y Ecuador continental: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tarifa fija a residentes</li> <li>• Reserva de asientos a residentes</li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir de la normativa reguladora.

\*Los países presentados en este apartado son una muestra de los que implementan algún tipo de descuento sobre los precios de los billetes aéreos, pero no se trata de una lista exhaustiva.

<sup>159</sup> Resolución 13/2014 del Consejo Nacional Aviación Civil de Ecuador. Tarifa para residentes permanentes y temporales de la provincia de Galápagos.

## 5. ANÁLISIS INDICIARIO DE LOS EFECTOS DE LAS MEDIDAS EN ESPAÑA

En este apartado se presentan los resultados obtenidos del análisis llevado a cabo por la CNMC acerca de los efectos del incremento de la bonificación de la tarifa aérea a residentes en las Islas Baleares y Canarias hasta el 75% sobre las tarifas y precios efectivamente soportados por los beneficiarios, así como sobre otras variables de demanda y oferta.

Para ello, se han utilizado los datos provistos por la DGAC ya utilizados en la caracterización económica, así como datos provistos por las aerolíneas más importantes<sup>160</sup>, en número de pasajeros transportados, en cada agregado de rutas. A diferencia del apartado de caracterización económica, en este caso se analizan los datos con una mayor frecuencia temporal (mensual) y poniendo el foco en los últimos cuatro años (2016, 2017, 2018 y 2019), de forma que se captura el efecto a continuación del cambio del 50% al 75% en la bonificación de la tarifa a residentes y se compara con otros periodos donde ese *shock* no tuvo lugar (años de referencia).

El estudio se lleva a cabo sobre cada agrupación de rutas al igual que en la caracterización económica del apartado 3. Aunque la CNMC cuenta con datos de las principales rutas individuales dentro de cada agrupación (que han sido también analizados), dada la similar evolución con respecto a los agregados, no se presenta la información de cada una de dichas rutas individuales. Los datos disponibles no permiten observar las variables de las rutas más pequeñas<sup>161</sup>, por lo que es posible que su evolución haya sido diferente. No obstante, las conclusiones obtenidas acerca de la subida de la bonificación serán robustas, al provenir de los datos agregados y haber sido contrastados con la evolución de las rutas donde se concentra el mayor tráfico de pasajeros.

Para este análisis, en el caso de las rutas interinsulares, los datos se han obtenido de la DGAC, ya que este organismo dispone de información relativa tanto a viajeros residentes (en el marco de la liquidación de los descuentos a residentes) como no residentes (para el control del cumplimiento de las condiciones de las OSP). Dado que la DGAC no dispone de datos relativos a los no residentes para las rutas isla – Península, para obtenerlos se ha realizado un requerimiento a las aerolíneas más importantes de las rutas más densas entre

---

<sup>160</sup> Las aerolíneas a las que se ha requerido información son Iberia Express, Air Europa, Ryanair y Vueling, que transportan el 95% y el 86% de pasajeros en las rutas más densas (con más de 500 000 pasajeros en vuelos comerciales anuales) que conectan la Península con Baleares y Canarias, respectivamente.

<sup>161</sup> Se dispone de datos de las rutas más importantes (en número de pasajeros), así como de datos medios agregados.

los archipiélagos y la Península<sup>162</sup>. En este último caso, dado que no representa el mercado total, la información debe ser tomada con cautela, si bien puede emplearse como aproximación.

Por último, es necesario destacar que el análisis llevado a cabo no es capaz de establecer causalidad, al no tenerse en cuenta el impacto de otros factores que pueden afectar a la evolución de las variables analizadas, de forma que no se puede concluir con seguridad que dicha evolución sea consecuencia directa del cambio en el porcentaje de la bonificación. No obstante, gracias a la evidencia obtenida del análisis que se presenta a continuación, sí se pueden identificar las rupturas en la tendencia que tienen lugar a continuación de la introducción del *shock* y obtener conclusiones indiciarias en cuanto a sus efectos.

### 5.1. Rutas entre Baleares y Península

La subida al 75% de la bonificación en julio 2018 fue acompañada de un notable incremento de las tarifas aéreas medias de billetes adquiridos por el total de pasajeros en relación con su evolución en los dos años anteriores, lo que **parece indicar que** en las rutas entre Baleares y la Península **la bonificación podría haberse trasladado a precios**.

Esta conclusión se desprende del gráfico 43: en el panel de la izquierda se presentan las tarifas medias en valores absolutos, mientras que en el de la derecha se presentan en números índice<sup>163</sup>, tomando como referencia (100) junio de cada año, ya que fue en julio cuando se produjo el incremento del porcentaje de bonificación. Si bien durante la primera mitad de 2018 la tarifa media siguió un comportamiento similar al de otros años<sup>164</sup>, a partir de julio se produjo un crecimiento de la misma muy por encima de lo habitual, diferencia que se ensancha a lo largo de los meses, de tal forma que en agosto la tarifa media evolucionó un 9% por encima de años anteriores, llegando hasta el 22% de diferencia en diciembre<sup>165</sup>. En 2019 el nivel de la tarifa media efectiva (en euros) se sitúa, en media, por encima de los años anteriores (panel 43.1), lo que

---

<sup>162</sup> Iberia Express, Air Europa, Ryanair y Vueling transportan el 95% y el 86% de pasajeros en las rutas más densas (con más de 500 000 pasajeros en vuelos comerciales anuales) que conectan la Península con Baleares y Canarias, respectivamente.

<sup>163</sup> La utilización de números índice permite aislar los efectos de factores ajenos al estudio, que puedan afectar al comportamiento de los distintos ejercicios.

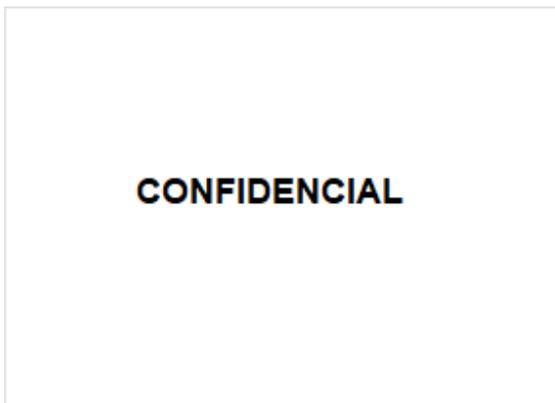
<sup>164</sup> En el gráfico se observa un pico en las tarifas entre los meses de febrero y mayo, que corresponden a la Semana Santa, según la fecha en que se celebró en cada año.

<sup>165</sup> Esta ruptura en la tendencia puede observarse en el panel de números índice, en la divergencia, a partir de junio, entre la línea verde (2018) y las otras tres (2016, 2017 y 2019).

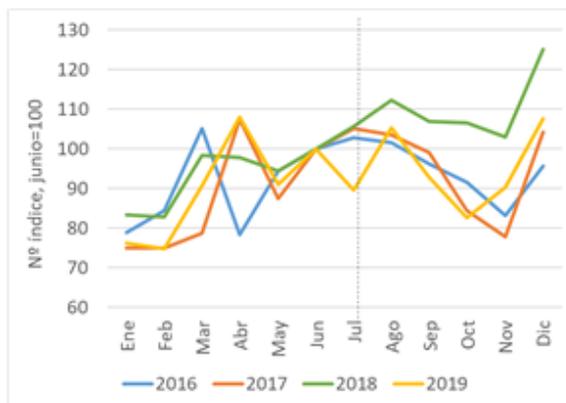
denota que el alza en la tarifa media de los billetes adquiridos por el total de pasajeros se ha mantenido en adelante.

**Gráfico 43. Evolución de las tarifas medias de billetes adquiridos por el total de pasajeros en las rutas Baleares-Península (2016-2019).**

Panel 43.1 Tarifa (euros)



Panel 43.2 Tarifa (números índice)

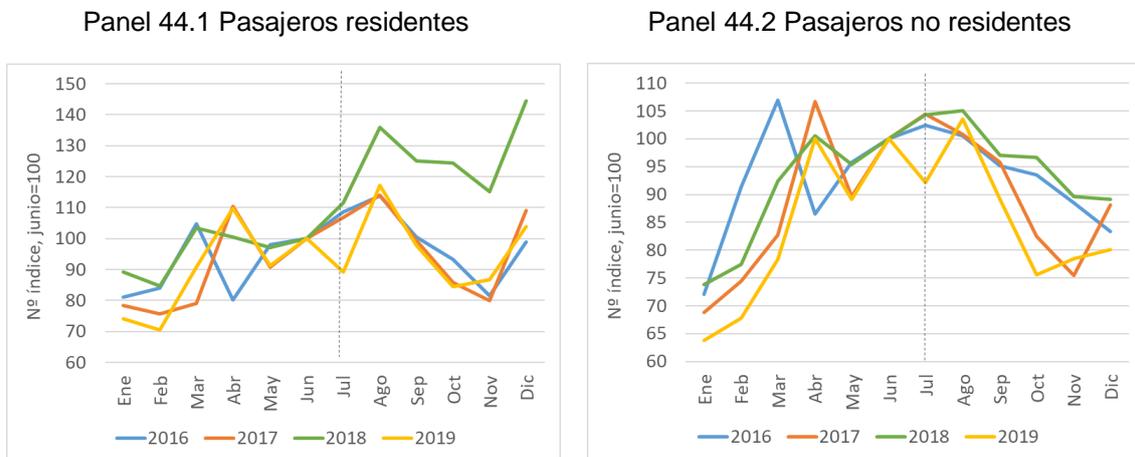


Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por Iberia Express, Air Europa, Ryanair y Vueling.

Nota: la línea discontinua marca el momento en que se produjo el aumento del porcentaje de bonificación del 50% al 75%.

Si se distingue entre pasajeros residentes y no residentes, se observa cómo el incremento de las tarifas aéreas medias se ha producido principalmente en el caso de los billetes adquiridos por pasajeros residentes, en los que llega a crecer un 40% respecto a los años de referencia (gráfico 44), mientras que en el caso de los no residentes el crecimiento de la tarifa aérea media fue un 7% superior al de otros años.

**Gráfico 44. Evolución de las tarifas medias de los billetes adquiridos por pasajeros residentes y no residentes en las rutas Baleares-Península, en números índice (2016-2019).**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por Iberia Express, Air Europa, Ryanair y Vueling.

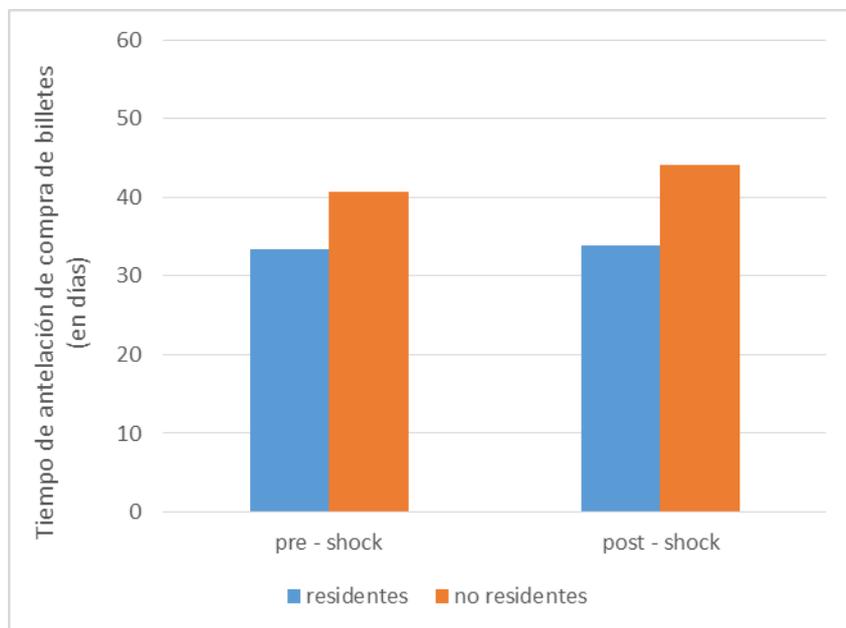
Nota: la línea discontinua marca el momento en que se produjo el aumento del porcentaje de bonificación del 50% al 75%.

Esta diferencia de evolución en la tarifa media de billetes adquiridos por residentes y no residentes puede deberse al diferente patrón de compra de ambos tipos de viajeros. Los residentes, antes del shock, compraban billetes con tarifas medias un 10% más elevadas que los no residentes, diferencia que se amplía (tras la subida de la bonificación) hasta el 40%.

En este sentido, de acuerdo con los datos proporcionados por las aerolíneas, los pasajeros no residentes compraban sus billetes, de media, con 7 días más de antelación que los pasajeros residentes antes del shock<sup>166</sup>. La diferencia de comportamiento se ha acentuado tras el incremento del porcentaje de bonificación, llegando a los 11 días (lo que supone que la brecha entre la antelación de compra de no residentes frente a residentes se ha incrementado en un 60%, puesto que los no residentes han adelantado sus compras de billetes mientras los residentes las han mantenido prácticamente constantes).

<sup>166</sup> Para este análisis, se ha considerado el periodo antes del shock el comprendido entre enero de 2016 y junio de 2018, y el periodo posterior al shock el comprendido entre julio de 2018 y diciembre de 2019.

**Gráfico 45. Antelación de compra de los pasajeros residentes y no residentes, antes y después del shock en las rutas Baleares-Península.**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por Iberia Express, Air Europa, Ryanair y Vueling.

Este cambio en el comportamiento de unos y otros pasajeros puede haber sido inducido por la subida de la bonificación: puesto que la tarifa media efectiva es más alta, los no residentes pueden estar tratando de conseguir billetes a tarifas más económicas adelantando sus compras. Los residentes, por su parte, ya sea por la naturaleza de sus viajes, o porque como consecuencia de la bonificación son menos sensibles al precio, no tendrían tantos incentivos a anticipar la adquisición, lo que les llevaría a adquirir billetes con tarifas efectivas medias mayores.

En línea con este argumento, si las aerolíneas fueran capaces de detectar los patrones de compra usuales de los consumidores, su estrategia comercial óptima para maximizar beneficios sería modular su oferta de acuerdo a las características de la demanda en cada momento. Así, si identifican que los consumidores que compran con una determinada antelación o vuelos con un determinado horario tienen mayor disposición al pago (como será el caso de los residentes al tener bonificado el 75% de la tarifa), tendrán incentivos a ofertar tarifas más elevadas para dichos vuelos y dicha antelación y de este modo apropiarse de mayores rentas (en el caso de residentes, de parte de la bonificación), sin que eso implique necesariamente que se esté realizando una discriminación por motivos geográficos.

Asimismo, los datos recabados por la CNMC muestran que los no residentes habrían cambiado su patrón de compra en cuanto al tipo de billetes aéreos escogidos (hacia unos con menores prestaciones), o en cuanto al tipo de aerolínea con la que vuelan, escogiendo en mayor medida compañías *low cost*.

Por su parte, **el precio medio efectivo** pagado por los residentes (es decir, la tarifa media una vez aplicada la bonificación más las tasas no bonificables) durante el segundo semestre de 2018 **se reduce** con respecto a los periodos de referencia, lo que implica que la medida ha abaratado el coste medio final de sus billetes, **pero menos de lo que resultaría esperable**, de no haberse producido ningún efecto de traslación de la bonificación.

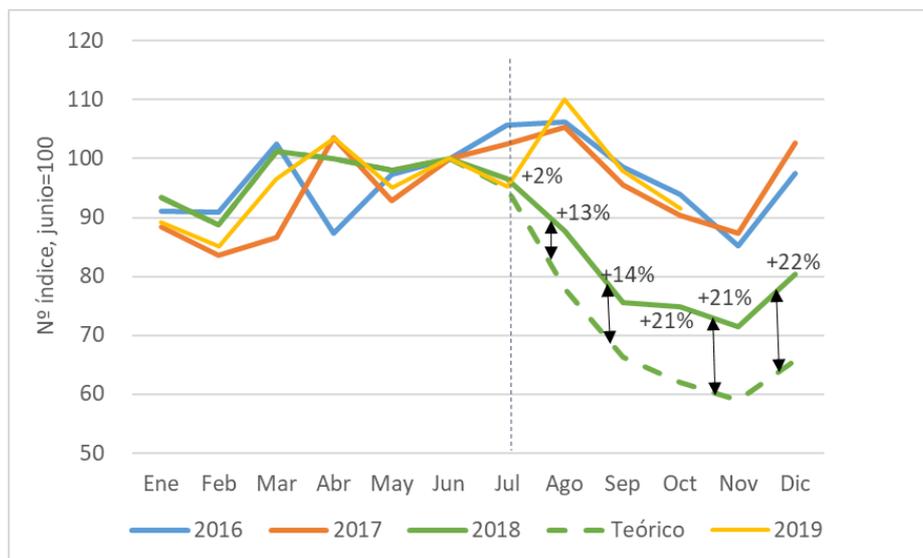
Para esta comparación, la CNMC ha estimado un precio medio teórico, definido como aquel que hubiesen pagado los residentes si la tarifa media de sus billetes hubiese variado dentro del año al mismo ritmo en que lo hizo en los años previos (2016 y 2017). Es decir, suponiendo el resto de factores constantes, la tarifa media que habría tenido lugar si no se hubiera producido traslación<sup>167</sup>. La comparativa entre ambos (gráfico 46) muestra que, en julio, el precio medio efectivo fue 2% superior al teórico (línea verde discontinua), diferencia que se amplía progresivamente, de modo que en octubre llegó a ser un 21% más elevado, manteniéndose la distancia en adelante.

Es decir, el aumento acentuado de las tarifas inmediatamente tras el aumento de la bonificación ha impedido que los precios finales para residentes caigan todo lo que podían haber caído de no haberse producido ningún efecto traslación, y por lo tanto ha impedido que los residentes se beneficien en su totalidad de la medida.

---

<sup>167</sup> El método de cálculo del precio medio teórico, por ejemplo, en agosto de 2018 es el siguiente: en agosto de 2016 y 2017, la tarifa aérea media fue, en media, un 9% superior a la de junio. Para calcular el precio medio teórico que habrían pagado los residentes en agosto de 2018, se incrementa en un 9% el valor de la tarifa aérea media de junio de 2018. A continuación, se minora en base al porcentaje de bonificación aplicado y se añade el valor de las tasas no bonificables.

**Gráfico 46. Precio efectivo pagado por los residentes en las rutas Baleares-Península (2016-2019) y comparación respecto del precio teórico en 2018. Números índice.**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

Nota: la línea gris discontinua marca el momento en que se produjo el aumento del porcentaje de bonificación del 50% al 75%.

Es necesario también tener en cuenta la evolución de la demanda y la oferta, así como realizar algunas consideraciones sobre distintos factores que podrían haber tenido un impacto sobre las tarifas medias.

La evolución de la demanda observada de residentes muestra, a partir del *shock*, una desviación de su evolución habitual de otros periodos (gráfico 47, panel de la izquierda), creciendo un 10% por encima de años anteriores, de media, en el segundo semestre del año<sup>168</sup>. Se evidencia aquí que el aumento en la **bonificación** ha podido ser uno de los causantes de este **impulso sobre la demanda de residentes** en Baleares, al abaratare de facto los billetes para vuelos con la Península.

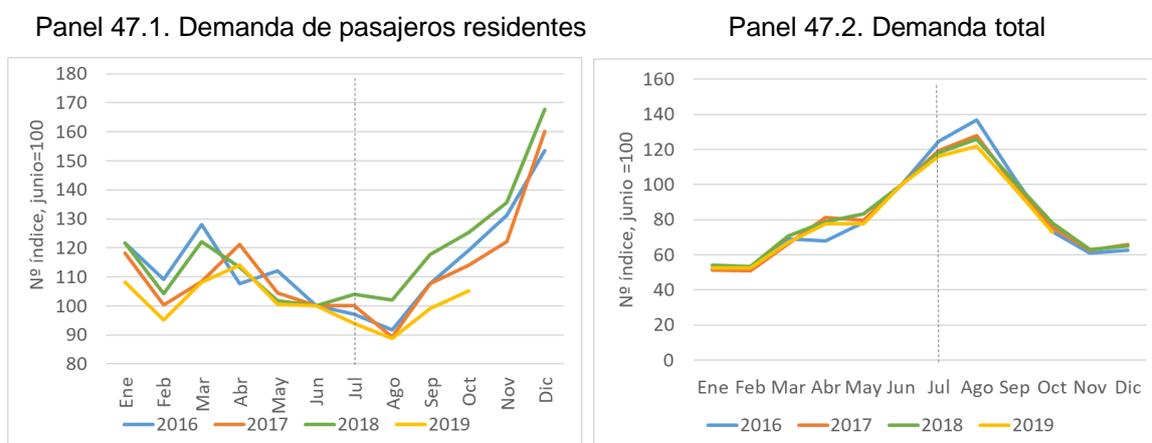
La demanda de no residentes, sin embargo, no muestra diferencias significativas a partir del *shock*, lo que implica que **no se produjo un efecto expulsión** (crowding-out) **de pasajeros no residentes**. Esto, sumado a la relativamente baja proporción de pasajeros residentes, que permanece en torno al 35%, explica que, en global, la evolución de la demanda total (gráfico 47, panel de la

<sup>168</sup> Esto se observa, en el panel 46.1, a través de la separación entre la línea verde (correspondiente a 2018), y las otras tres (correspondientes a 2016, 2017 y 2019), a partir de julio.

derecha) no se haya visto afectada tras el aumento del porcentaje de bonificación<sup>169</sup>.

En el aumento de la tarifa media (especialmente de la de billetes adquiridos por residentes) podría haber influido la **reducción de la elasticidad-precio de la demanda de residentes**, resultado del aumento del porcentaje de bonificación (efecto explicado en el apartado 4.1.1.).

**Gráfico 47. Evolución de la demanda en las rutas Baleares - Península (2016 - 2019).  
Números índice.**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

Nota: La línea discontinua marca el momento en que se produjo el aumento del porcentaje de bonificación del 50% al 75%.

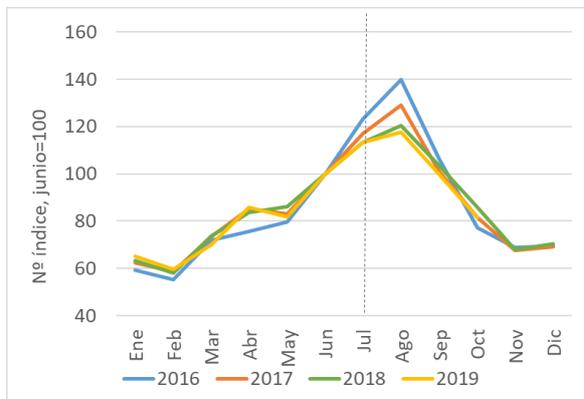
Por el lado de la oferta (gráfico 48), no se observan diferencias significativas en la evolución de la misma en el segundo semestre de 2018, más allá de los meses de julio y agosto, en que el número de asientos ofertados crece algo menos que en ejercicios anteriores, y el factor de ocupación es algo superior. A partir de entonces, sin embargo, la diferencia con los ejercicios anteriores desaparece.

Además, como se ha visto en el apartado 3.1.2., el número de operadores no se ha visto modificado durante la segunda mitad de 2018, siendo 7 las empresas competidoras en estas rutas aéreas. Por tanto, **el alza de precios medios no se corresponde con una disminución en el número de asientos ofertados, ni con una disminución en el número de competidores** en el mercado.

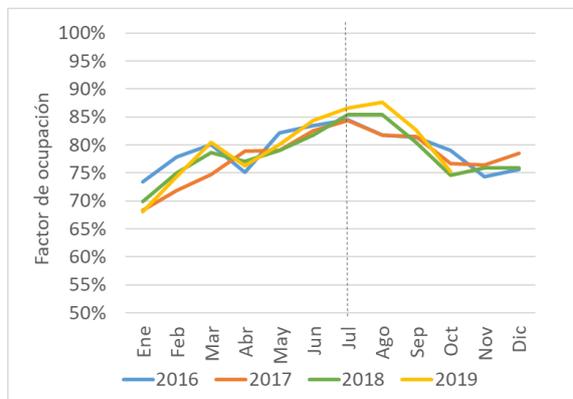
<sup>169</sup> Como se ve en el panel 46.2, la línea verde (2018), se encuentra en todo momento muy cercana a las líneas azul, naranja y amarilla (2016, 2017 y 2019 respectivamente).

**Gráfico 48. Evolución de la oferta en las rutas Baleares - Península (2016 – 2019).**

Panel 48.1 Asientos ofertados (índice)



Panel 48.2 Factor de ocupación (%)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

Nota: La línea discontinua marca el momento en que se produjo el aumento del porcentaje de bonificación del 50% al 75%.

Cabría valorar si el aumento de las tarifas medias a partir del segundo semestre de 2018 se ha visto afectado por elementos de oferta, como un incremento de costes. Uno de los principales factores que pueden influir en la variación de los costes de las aerolíneas a corto plazo es el **precio del combustible**. Entre enero y junio de 2018 el precio de la gasolina de aviación creció un 12%<sup>170</sup>, pero a partir de entonces, y hasta diciembre, se redujo un 17%. Suponiendo que las aerolíneas se cubren frente a las oscilaciones de precios cerrando contratos a futuro para su provisión de combustible<sup>171</sup>, sería posible que el aumento del coste del mismo durante la primera mitad del año haya tenido un impacto sobre las tarifas aéreas del segundo semestre. No obstante, el coste del combustible supone aproximadamente un 24% de los costes totales de las aerolíneas, con lo que el aumento de los precios de la gasolina entre enero y junio de 2018, de un 12%, no parece, por sí solo, capaz de explicar el significativo aumento de las tarifas aéreas medias en las rutas entre la Península y las Islas Baleares entre junio y diciembre.

Por otro lado, un factor que podría estar influyendo en el aumento de las tarifas es la **capacidad** de las aerolíneas para adaptar la oferta a la demanda, al menos en ciertos horarios o días determinados. Como se ha visto en los gráficos 8 y 48, la oferta se adapta, a priori correctamente, a la demanda, y el factor de ocupación en el segundo semestre de 2018 se encuentra en los mismos niveles de los años

<sup>170</sup> Información obtenida a partir de los datos de la International Energy Agency (U.S. Gulf Coast Kerosene-Type Jet Fuel Spot Price) y de Eurostat (tipo de cambio medio mensual del dólar estadounidense-euro).

<sup>171</sup> IATA (2018)

anteriores. No obstante, este análisis no es capaz de discriminar los datos según días u horarios, con lo que es posible que la oferta sí que tenga un problema de adaptación en los momentos de mayor demanda, como podrían ser los fines de semana. En este sentido, la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA, por sus siglas en inglés), clasifica los aeropuertos según su capacidad en distintos niveles. Según la última clasificación realizada<sup>172</sup>, la mayor parte de los aeropuertos españoles más importantes<sup>173</sup>, entre los que se encuentran los aeropuertos del archipiélago balear, así como otros con los que conectan las rutas insulares, tienen problemas de congestión, al menos para algunos periodos del día, la semana o la temporada. Esto podría explicar que, ante la dificultad de aumentar la oferta, los precios se disparen para algunos vuelos, aumentando con ello las tarifas medias. Asimismo, incluso aunque no existan problemas de congestión, las aerolíneas pueden tener dificultades operativas que impidan adaptar su oferta de forma inmediata o con facilidad, especialmente cuando se trata de picos puntuales de demanda en determinados horarios, días de la semana o temporadas.

La evolución de las tarifas aéreas en las rutas Baleares – Península tras el aumento del porcentaje de bonificación podría ser, por lo tanto, el reflejo de una traslación a precios del aumento de la bonificación, motivada por el aumento de la demanda de residentes, así como por la caída en su elasticidad, que da lugar a un incentivo para que las aerolíneas oferten mayores tarifas sin verse perjudicadas por una caída de la demanda de residentes (poco sensibles al precio) ni de no residentes (que han variado sus patrones de consumo), y de posibles problemas de adaptación de la oferta, al menos en determinados periodos del día o de la semana.

Por último, cabe destacar que durante el segundo semestre de 2018 el **coste para las arcas del Estado** de la bonificación en los trayectos aéreos en el archipiélago balear y la Península **ha aumentado un 98%** con respecto al mismo periodo del año anterior. En 2019 el coste ha continuado al alza, habiendo crecido el coste más de un 130% entre el primer semestre de 2019 y el mismo periodo de 2018.

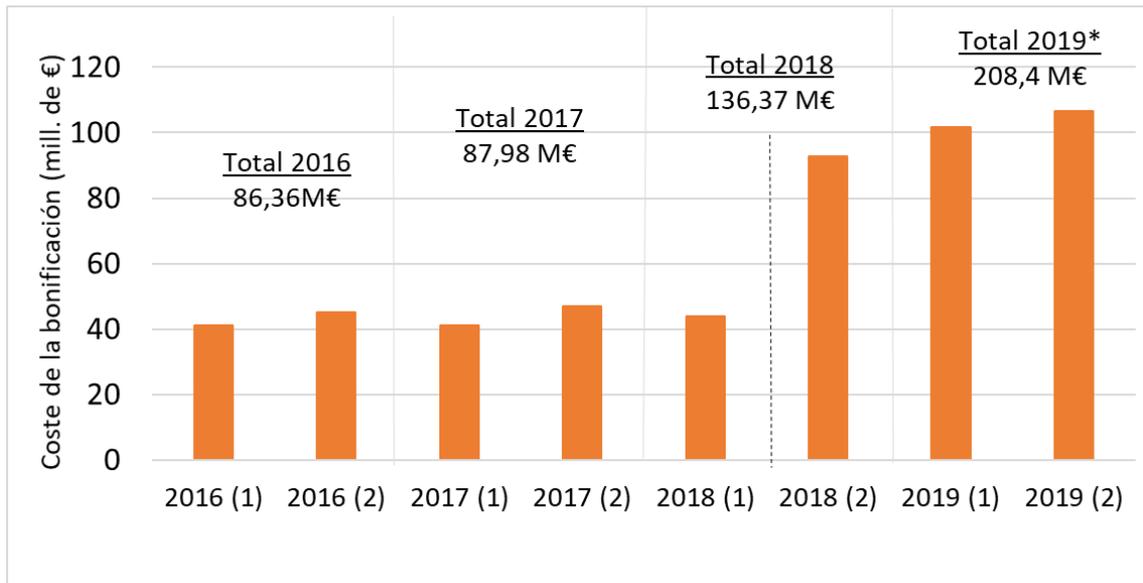
---

<sup>172</sup> <https://www.iata.org/policy/slots/Pages/slot-guidelines.aspx>

<sup>173</sup> En los archipiélagos canario y balear, los aeropuertos de Palma de Mallorca, Menorca, Ibiza, Gran Canaria, Tenerife Norte, Tenerife Sur, Fuerteventura, La Palma, Lanzarote; y en la Península, los aeropuertos de Adolfo Suárez-Madrid Barajas, Josep Tarradellas Barcelona-El Prat, Málaga-Costa del Sol, Alicante-Elche, Almería, Asturias, Bilbao, Aeropuerto Internacional Región de Murcia, Girona-Costa Brava, F.G.L. Granada-Jaén, Jerez, A Coruña, Pamplona, Reus, San Sebastián, Santander-Seve Ballesteros, Sevilla y Valencia.

A partir del análisis anterior, se puede concluir que este aumento se debe, en parte, a un incremento en la demanda de residentes, pero sobre todo al incremento de la tarifa media efectiva.

**Gráfico 49. Evolución del coste de la subvención en las rutas Baleares – Península (2016 – 2019)**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

Notas: \* Por no estar disponible la información de noviembre y diciembre de 2019, los datos relativos al coste del segundo semestre y el total de este año se han estimado asumiendo la misma evolución que el año anterior.

La línea discontinua indica el momento en que se produjo la subida del porcentaje de bonificación del 50% al 75% en cada uno de los agregados.

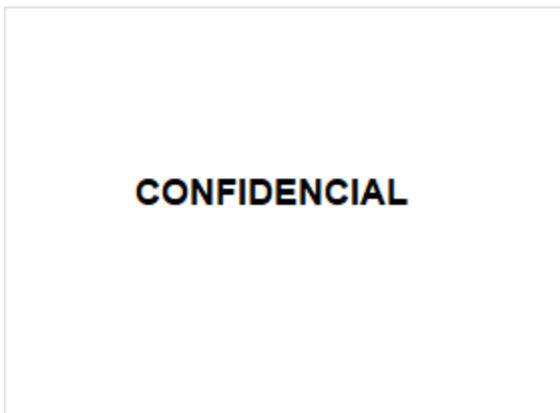
## 5.2. Rutas interinsulares en Baleares

En el caso interinsular el resultado es diferente al obtenido en las rutas con la Península. **No parece que se haya producido ninguna ruptura** significativa en la tendencia de las tarifas medias efectivas de billetes comprados por el total de pasajeros a partir de julio de 2017, cuando se eleva la bonificación al 75% (gráfico 50), aunque en este caso no evolucionan siguiendo el mismo patrón a lo

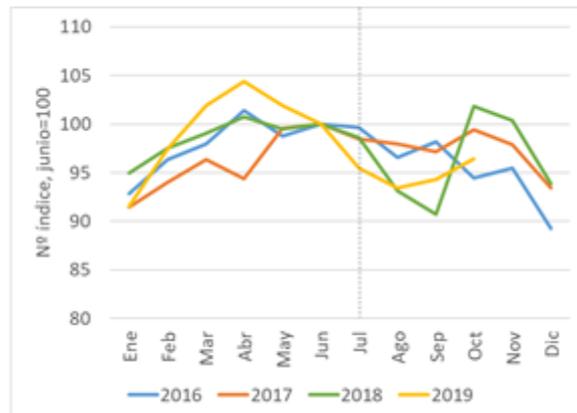
largo del año en los diferentes ejercicios. Esto parece indicar que **no se habría producido traslación de la subvención a la tarifa.**

**Gráfico 50. Evolución de las tarifas medias de billetes adquiridos por el total de pasajeros en las rutas interinsulares en Baleares (2016- 2019).**

Panel 50.1 Tarifas (euros)



Panel 50.2 Tarifa (números índice)

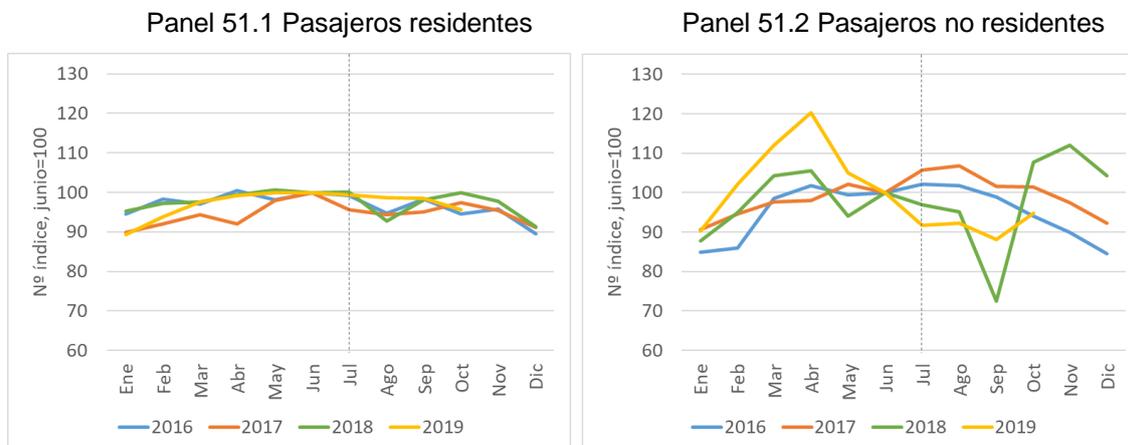


Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

Nota: la línea discontinua marca el momento en que se produjo el aumento del porcentaje de bonificación del 50% al 75%.

Si se distingue entre pasajeros residentes y pasajeros no residentes, no se observa ningún comportamiento diferenciado de la evolución de las tarifas medias de los billetes adquiridos por uno y otro tipo de pasajeros (gráfico 51). Los residentes compran, de media entre 2016 y 2019, billetes con tarifas un 12% superiores a las de los billetes adquiridos por no residentes, pero esta diferencia se mantiene estable tras el *shock*. La diferencia entre las tarifas medias de los billetes adquiridos por uno y otro tipo de viajeros puede deberse a diferentes patrones de compra entre ambos tipos de consumidores.

**Gráfico 51. Evolución de las tarifas medias de billetes adquiridos por pasajeros residentes y no residentes en las rutas interinsulares en Baleares, en números índice (2016- 2019).**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

Nota: la línea discontinua marca el momento en que se produjo el aumento del porcentaje de bonificación del 50% al 75%.

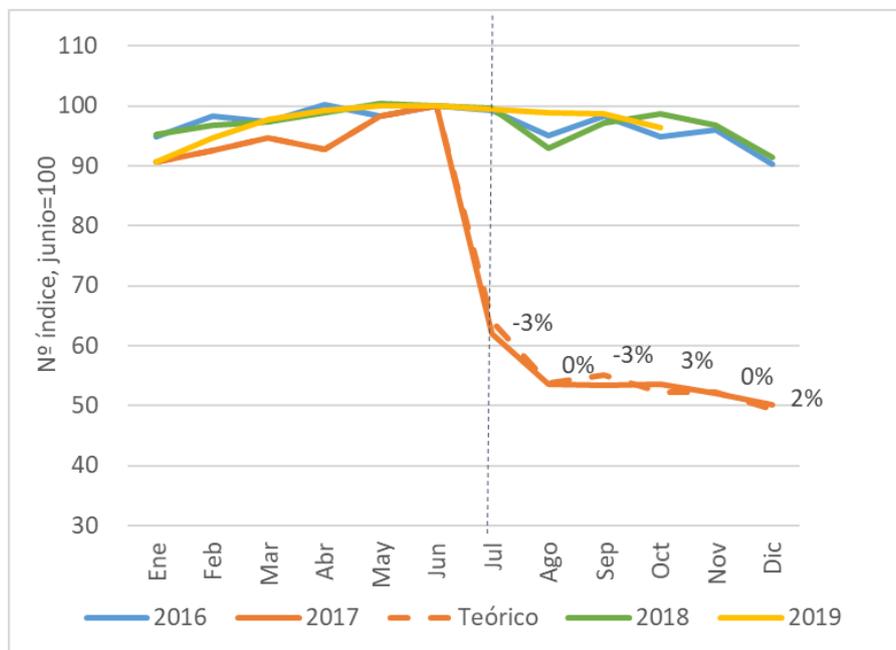
Podría pensarse que la razón de este diferente impacto radica en que en las rutas interinsulares existen **OSP** que limitan la tarifa media a través de la de referencia, de modo que las aerolíneas no tienen margen para subir sus tarifas. No obstante, como se estudió en la caracterización económica (gráfico 19, apartado 3.2.3.), las **tarifas medias efectivas**, en la práctica, se encuentran **alejadas de la referencia** que impone la regulación, por lo que este argumento no sería válido.

En las rutas interinsulares de Baleares el **aumento de la subvención ha sido efectiva** para abaratar el coste del viaje a los residentes. El precio medio efectivo soportado por los residentes, a partir del *shock*, cae abruptamente<sup>174</sup> y es, de media, un 44% inferior al año anterior (gráfico 52). Esta caída es prácticamente idéntica a la evolución teórica<sup>175</sup>, dado que no se ha incrementado la tarifa media, de forma que el abaratamiento de los billetes para los residentes en estas rutas ha alcanzado la magnitud esperable.

<sup>174</sup> En las rutas interinsulares de Baleares, el porcentaje de bonificación a residentes se eleva al 75% en julio de 2017, siendo el aumento en el porcentaje efectivo muy rápido, de forma que en julio de dicho año asciende al 69% y a partir de agosto se encuentra ya en el 74%, lo que explica que la caída de precio medio no sea gradual, como sí ocurriría en el caso Baleares-Península.

<sup>175</sup> El precio teórico se ha estimado de acuerdo con la metodología expuesta en el apartado 4.2.1.

**Gráfico 52. Precio medio efectivo pagado por los residentes en las rutas interinsulares en Baleares (2016-2019) y comparación respecto del precio teórico en 2017. Números índice.**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

Nota: la línea discontinua gris marca el momento en que se produjo el aumento del porcentaje de bonificación del 50% al 75%.

La subida de la bonificación en julio de 2017 vino acompañada de un **fuerte efecto sobre la demanda de pasajeros residentes** (gráfico 53, panel de la izquierda), que se situó un 26% por encima respecto a la evolución en el resto de periodos. Este impulso en la demanda de residentes se mantuvo en adelante, a lo largo de 2018 y 2019<sup>176</sup>.

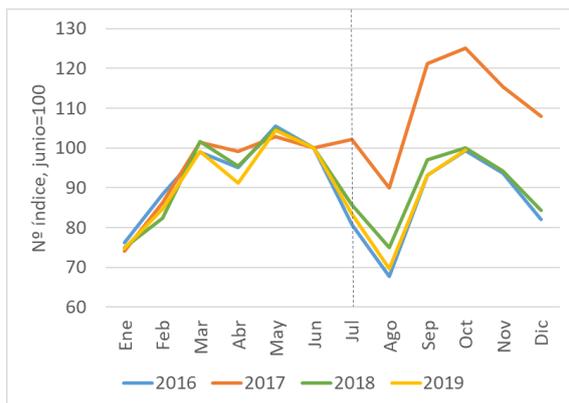
Además, la evolución de la demanda de no residentes no ha mostrado diferencias significativas a partir del *shock*, es decir, que **no se ha producido efecto expulsión de no residentes**. Esto, sumado a que en las rutas interinsulares baleares el porcentaje de residentes sobre la demanda total es de más del 75% de media entre 2016 y 2019, y, además, su peso aumenta a raíz del shock (pasa del 73% antes del aumento del porcentaje de bonificación al 77% posterior), hace que la demanda total (gráfico 53, panel de la derecha) experimentase un salto parecido en tendencia al de los pasajeros residentes. En

<sup>176</sup> En el gráfico no se observa este aumento de la demanda en 2018 y 2019, porque fueron aumentos sostenidos a lo largo de todo el ejercicio, y este gráfico muestra la evolución en números índice, con respecto a junio de cada año.

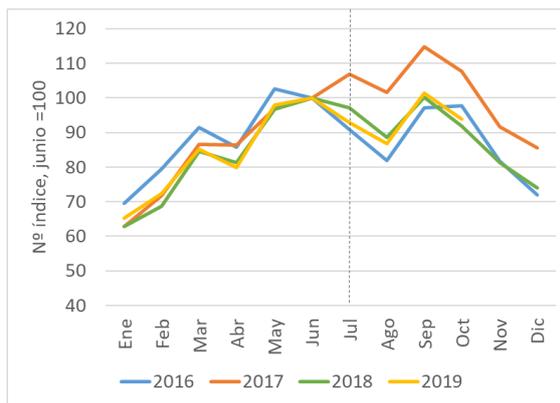
concreto, entre junio y diciembre de 2017 la demanda total creció, de media, un 15% por encima de la de los años de referencia.

**Gráfico 53. Evolución de la demanda en las rutas interinsulares de Baleares (2016-2019).  
Números índice.**

Panel 53.1. Demanda de pasajeros residentes



Panel 53.2. Demanda total



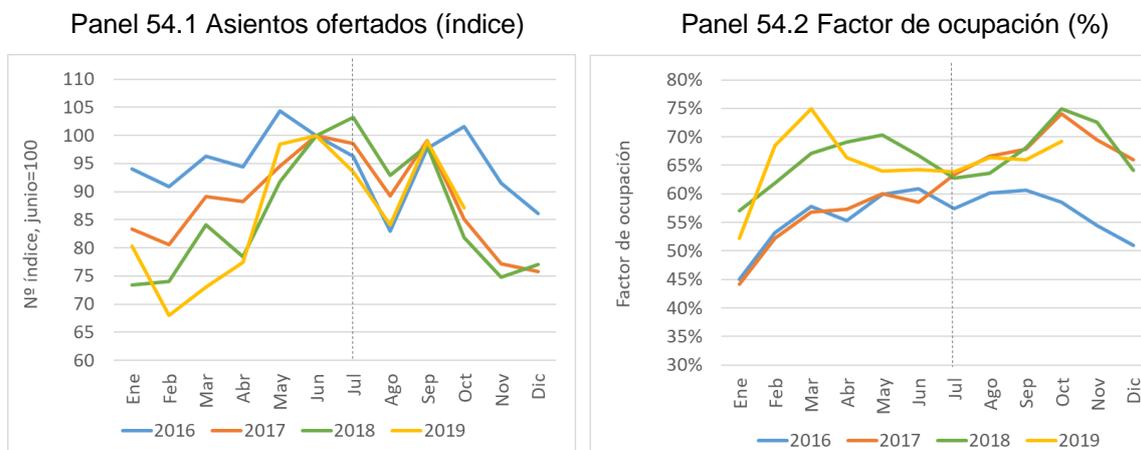
Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

Nota: la línea discontinua marca el momento en que se produjo el aumento del porcentaje de bonificación del 50% al 75%.

En cuanto a la oferta, el *shock* de la bonificación no vino seguido de una expansión en el número de asientos ofertados, sino que **el ajuste de la oferta al aumento de la demanda** ha tenido lugar **vía incremento en el factor de ocupación** (gráfico 54).

Por su parte, la salida de Air Berlin de estas rutas en 2016, redujo el número de operadores de 3 a 2, entre el segundo semestre de 2016 y el mismo periodo de 2017.

**Gráfico 54. Evolución de la oferta en las rutas interinsulares de Baleares (2016-2019).**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

Nota: la línea discontinua marca el momento en que se produjo el aumento del porcentaje de bonificación del 50% al 75%.

En suma, a diferencia de lo que parece que ocurre en las rutas con la Península, en los trayectos interinsulares no se habría producido una subida tarifaria, pese al aumento en la demanda de residentes (y de la demanda total) y su menor sensibilidad al precio, acomodando las aerolíneas dicho aumento de demanda con una mayor ocupación de sus vuelos.

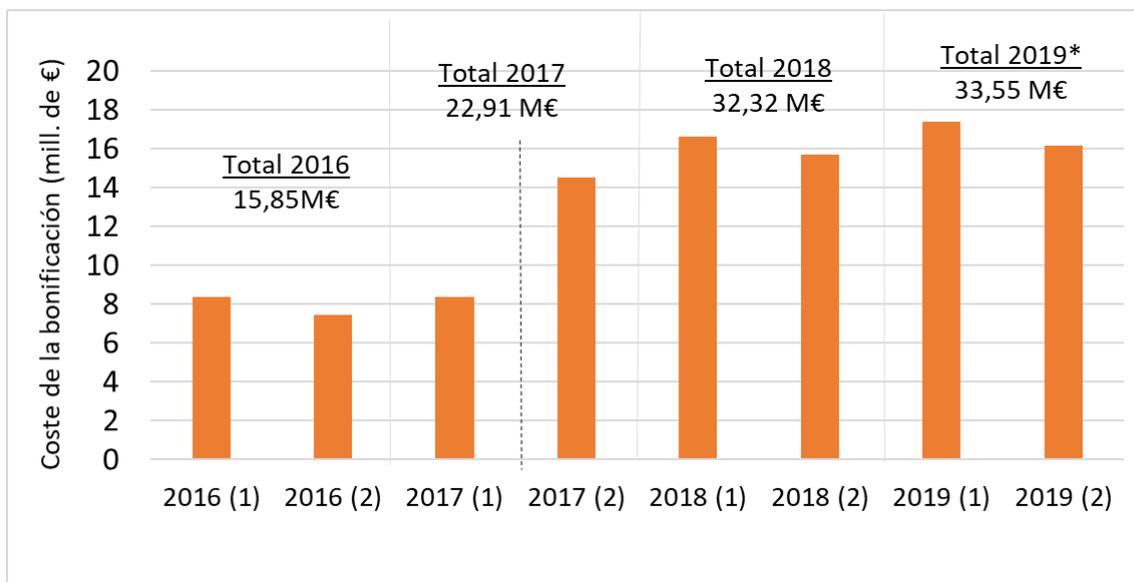
Esta diferente reacción de las aerolíneas en rutas con la Península e interinsulares puede venir motivada por el mayor margen que en las rutas interinsulares existe para aumentar la oferta vía factor de ocupación, dado que se encuentra en niveles muy inferiores (62% de media entre 2016 y 2019) a los de las rutas con la Península (79% de media entre 2016 y 2019). Este menor factor de ocupación en las rutas interinsulares puede deberse a que las OSP existentes en las rutas interinsulares establecen límites máximos en esta variable que, de ser superados, conllevan obligaciones adicionales para las aerolíneas.

Otro posible factor explicativo podría ser la variación en el **precio del combustible**, si bien no parece aplicarse en este caso. Durante el primer semestre de 2017 el precio del combustible cayó un 14%, lo que podría haber compensado en cierta medida el impacto de la mayor demanda sobre los precios, en el segundo semestre de este año<sup>177</sup>. No obstante, las tarifas aéreas medias se mantuvieron estables también a lo largo de 2018, a pesar de que el precio del combustible se incrementó un 45% entre junio de este ejercicio y junio de 2017.

<sup>177</sup> Considerando que las aerolíneas cierran los contratos de provisión de combustible en el mercado de futuros, con algunos meses de antelación.

Por último, debe tenerse también en cuenta que el **coste** de esta medida para todos los ciudadanos y contribuyentes españoles **se ha duplicado** a raíz del establecimiento del porcentaje de subvención en el 75% de la tarifa. En el caso de las rutas interinsulares de Baleares, el incremento en el coste se debe, en su totalidad, a la mayor cantidad de pasajeros residentes que viajan.

**Gráfico 55. Evolución del coste de la subvención en las rutas Baleares interinsular (2016 – 2019)**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

Notas: \* Por no estar disponible la información de noviembre y diciembre de 2019, los datos relativos al coste del segundo semestre y el total de este año se han estimado asumiendo la misma evolución que el año anterior.

La línea discontinua indica el momento en que se produjo la subida del porcentaje de bonificación del 50% al 75% en cada uno de los agregados.

### 5.3. Rutas entre Canarias y Península

El **resultado** en las rutas entre la Península y Canarias es **análogo al de Baleares**, aunque con algunos matices diferenciadores.

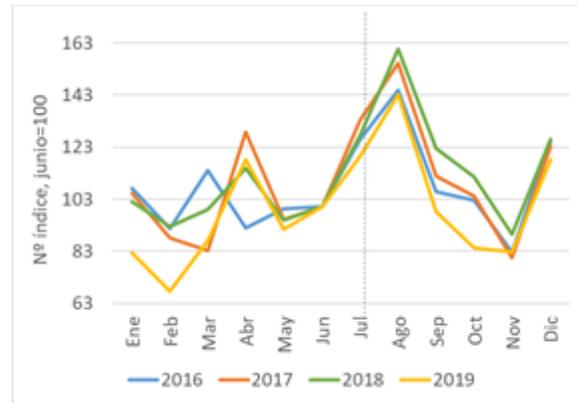
A partir del *shock* en julio de 2018, las tarifas medias de billetes adquiridos por el total de pasajeros se sitúan, de media, un 9% por encima de la de los años de referencia (gráfico 56), lo que induce a pensar que probablemente se haya producido una **traslación de la bonificación a las tarifas**. En 2019 el nivel medio de precio es más elevado que en los años anteriores (panel 56.1), lo que parece indicar que el aumento en la tarifa media no ha sido transitorio.

**Gráfico 56. Evolución de las tarifas medias de billetes adquiridos por el total de pasajeros en las rutas Canarias-Península (2016-2019).**

Panel 56.1 Tarifa (euros)



Panel 56.2 Tarifa (números índice)

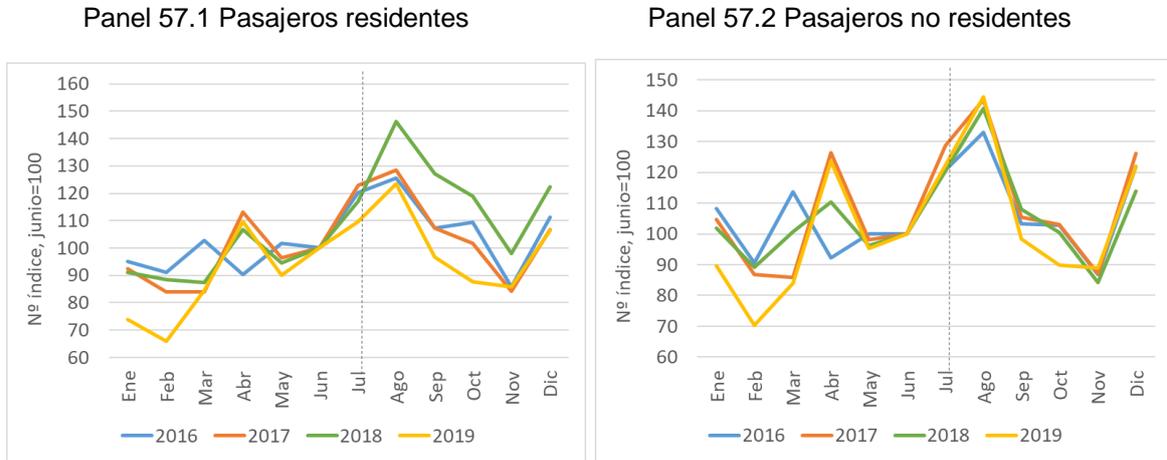


Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por Iberia Express, Air Europa, Ryanair y Vueling.

Nota: la línea discontinua marca el momento en que se produjo el aumento del porcentaje de bonificación del 50% al 75%.

Si se distingue entre pasajeros residentes y no residentes, se observa cómo el incremento de las tarifas aéreas medias efectivas se ha producido en el caso de los billetes adquiridos por pasajeros residentes, en los que evoluciona, de media, un 17% por encima de los años de referencia (gráfico 57.1), mientras que no se observa ningún cambio en las tarifas medias efectivas de los billetes comprados por no residentes.

**Gráfico 57. Evolución de las tarifas medias de los billetes adquiridos por pasajeros residentes y no residentes en las rutas Canarias-Península, en números índice (2016-2019).**



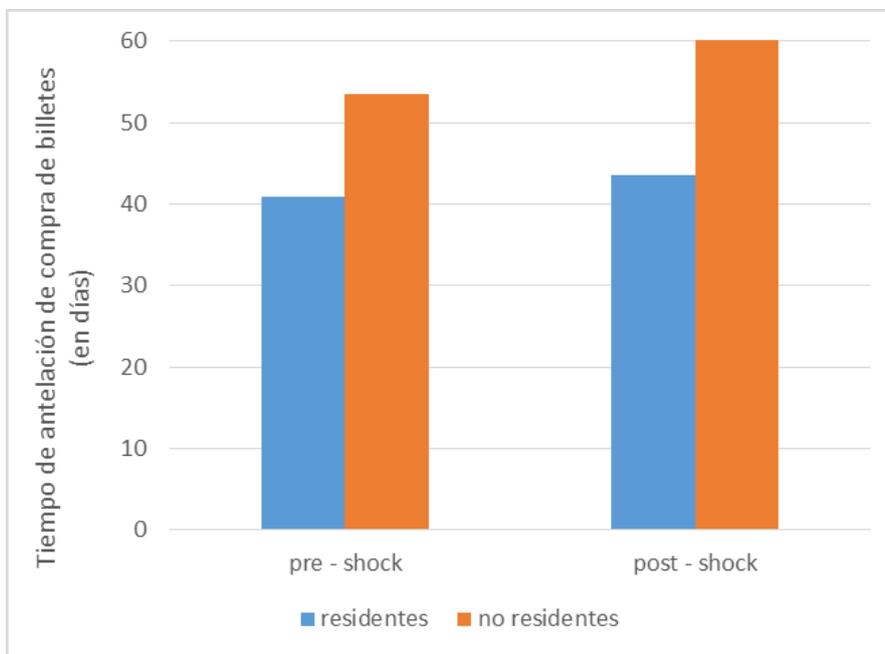
Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por Iberia Express, Air Europa, Ryanair y Vueling.

Nota: la línea discontinua marca el momento en que se produjo el aumento del porcentaje de bonificación del 50% al 75%.

Los residentes, antes del shock<sup>178</sup>, ya venían comprando billetes con tarifas un 19% más elevadas que los no residentes, diferencia que se amplía (tras la subida de la bonificación) hasta el 50%. Esta diferencia de evolución puede deberse al diferente patrón de compra de ambos tipos de viajeros. Los viajeros residentes pueden tener, debido a la diferente motivación de los viajes, patrones diferentes de comportamiento en lo que respecta a horarios o días de preferencia, o antelación de compra de billetes, entre otros. Por ejemplo, del mismo modo que en Baleares, los pasajeros no residentes compraban sus billetes, de media, con 13 días más de antelación que los residentes antes del shock, y tras el incremento del porcentaje de bonificación, la brecha en el comportamiento se ha ampliado hasta los 18 días (la antelación de no residentes frente a residentes se ha incrementado en un 40%, dado que los no residentes han adelantado sus compras en mayor medida que los residentes).

<sup>178</sup> Para este análisis, se ha considerado el periodo antes del shock el comprendido entre enero de 2016 y junio de 2018, y el periodo posterior al shock el comprendido entre julio de 2018 y diciembre de 2019.

**Gráfico 58. Antelación de compra de los pasajeros residentes y no residentes, antes y después del shock en las rutas Canarias-Península.**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por Iberia Express, Air Europa, Ryanair y Vueling.

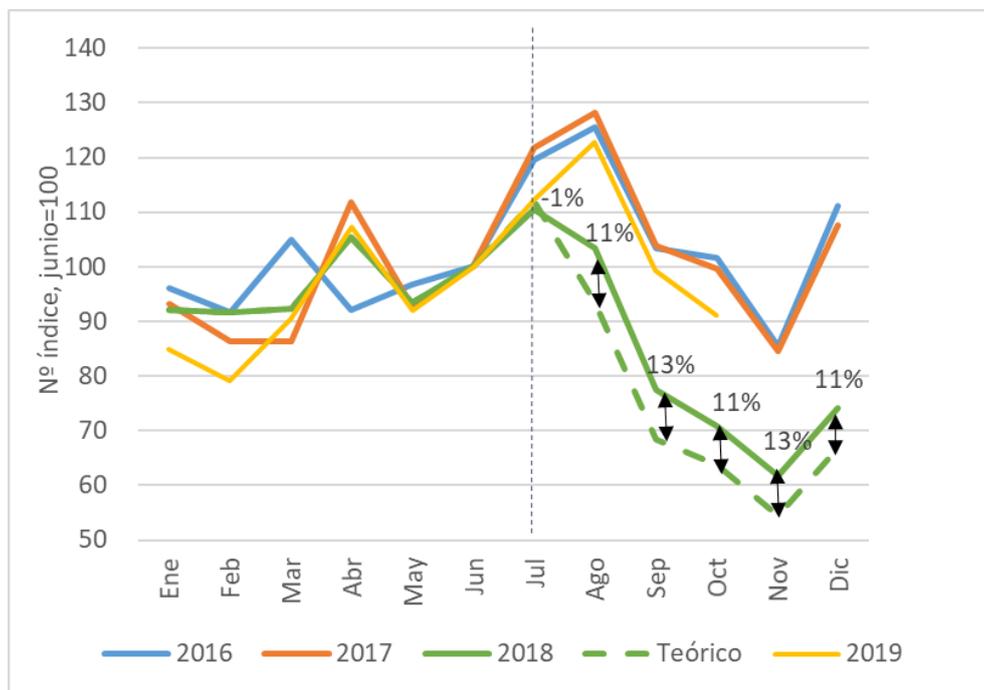
El cambio en el comportamiento de unos y otros pasajeros puede estar influido por la subida de la bonificación: los no residentes pueden estar tratando de conseguir billetes más económicos adelantando la compra, mientras que los pasajeros residentes, dada su menor elasticidad al precio, no tendrían tantos incentivos a hacerlo, lo que les llevaría a adquirir billetes a tarifas efectivas medias mayores.

En línea con este argumento, si las aerolíneas fueran capaces de detectar los patrones de compra usuales de los consumidores, su estrategia comercial óptima para maximizar beneficios sería modular su oferta de acuerdo a las características de la demanda en cada momento. Así, si identifican que los consumidores que compran con una determinada antelación o vuelos con un determinado horario tienen mayor disposición al pago (como será el caso de los residentes al tener bonificado el 75% de la tarifa), tendrán incentivos a ofertar tarifas más elevadas para dichos vuelos y dicha antelación y de este modo apropiarse de mayores rentas (en el caso de residentes, de parte de la bonificación), sin que eso implique necesariamente que se esté realizando una discriminación por motivos geográficos.

Asimismo, parece que se están produciendo otros cambios de comportamiento que podrían explicar las diferencias de tarifas medias de los billetes adquiridos por unos y otros pasajeros, de acuerdo con los datos recabados por la CNMC. En concreto, existen indicios de que los viajeros no residentes, ante la subida de tarifas, deciden cambiar el tipo de compañías aéreas con las que vuelan, decantándose en mayor medida que antes por compañías *low cost*.

Una vez aplicado el nuevo porcentaje de bonificación, los **precios medios efectivos** pagados por los residentes **caen**, pero **menos** de lo esperable de no haberse producido ningún efecto de traslación del aumento de la bonificación a tarifas. En concreto, son de media un 12% superiores a los precios medios teóricos<sup>179</sup> (gráfico 59). Los indicios apuntan, por tanto, a que las tarifas medias de los billetes aéreos que han adquirido los residentes se han incrementado en las rutas Canarias-Península como consecuencia de la subida al 75% de la bonificación, pero parece que en menor medida que en el caso de Baleares.

**Gráfico 59. Precio medio efectivo pagado por los residentes en las rutas Canarias-Península (2016-2019) y comparación respecto del precio medio teórico en 2018. Números índice.**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

Nota: la línea gris discontinua marca el momento en que se produjo el aumento del porcentaje de bonificación del 50% al 75%.

<sup>179</sup> El precio teórico se ha estimado de acuerdo con la metodología expuesta en el apartado 4.2.1.

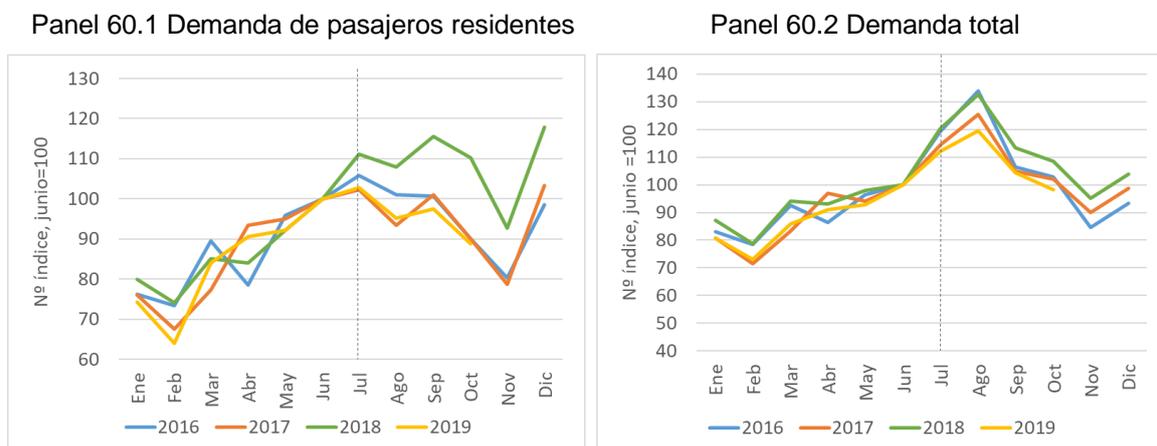
También en este caso se **eleva la demanda de los pasajeros residentes** a raíz del *shock* de mediados de 2018 respecto de la evolución habitual de otros periodos, situándose, de media, un 15% por encima de 2016, 2017 y 2019 (gráfico 60).

En la **demanda de no residentes** no se produce ninguna divergencia notable a partir de julio de 2018, lo que implica que **no se ha producido efecto expulsión de no residentes**.

Por último, los **pasajeros residentes** suponen en torno al 40% de los pasajeros totales, porcentaje que se amplía tras el *shock* (pasa de un 37% antes del incremento del porcentaje de bonificación a un 41% con posterioridad). Todo ello, ha provocado que la demanda total evolucione un 7% por encima de los años de referencia (gráfico 60, panel 60.2).

En el aumento de la tarifa media de los billetes adquiridos por residentes podría haber influido la **reducción de la elasticidad-precio de su demanda**, resultado del aumento del porcentaje de bonificación (efecto explicado en el apartado 4.1.1.).

**Gráfico 60. Evolución de la demanda en las rutas Canarias-Península (2016-2019).**  
**Números índice.**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

Nota: la línea discontinua marca el momento en que se produjo el aumento del porcentaje de bonificación del 50% al 75%.

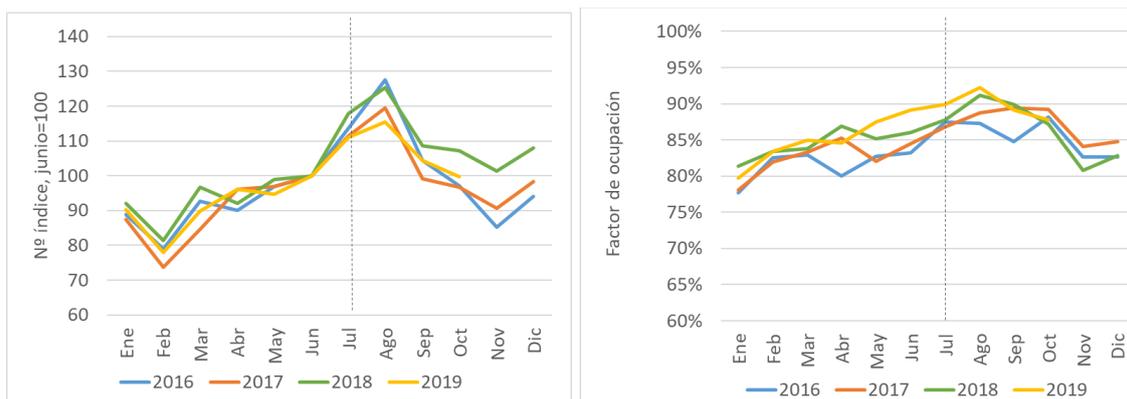
Por otro lado, **la oferta se ha ajustado** al comportamiento de **la demanda** vía asientos ofertados y su evolución se halla, a partir de julio de 2018, un 9% por encima del resto de años (gráfico 61). En cuanto al número de operadores que

compiten en las rutas entre las Islas Canarias y la Península, ha aumentado de 7 a 9 entre 2017 y 2018, incrementando el grado de competencia en el mercado.

**Gráfico 61. Evolución de la oferta en las rutas Canarias-Península (2016-2019).**

Panel 61.1 Asientos ofertados (índice)

Panel 61.2 Factor de ocupación (%)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

Nota: la línea discontinua marca el momento en que se produjo el aumento del porcentaje de bonificación del 50% al 75%.

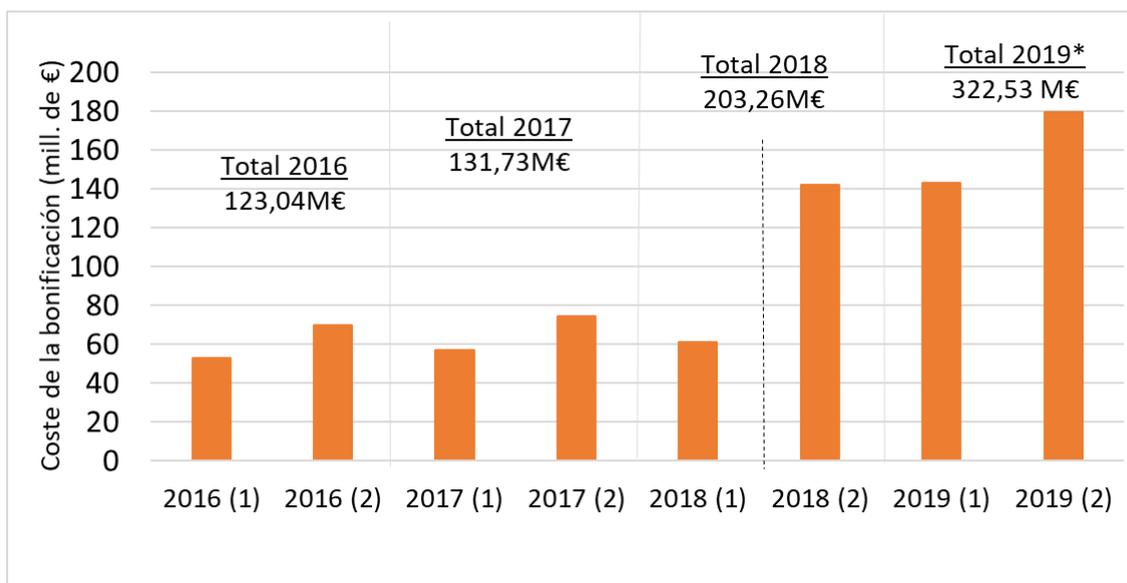
Por otro lado, del mismo modo que en Baleares-Península, la variación de los precios del combustible no parece capaz de explicar el alza de las tarifas aéreas en las rutas entre la Península y las Islas Canarias entre junio y diciembre. Pero, de nuevo, los problemas de **congestión**, al menos en ciertos horarios o días determinados<sup>180</sup> y otras dificultades operativas de las aerolíneas pueden estar impidiendo la adaptación de la oferta en los momentos de mayor demanda, disparando los precios para algunos vuelos, y con ello las tarifas medias.

Por último, se ha producido un **elevado aumento de los costes de la subvención**. Durante el segundo semestre de 2018 se ha producido un aumento del **90%** en estas rutas con respecto al mismo periodo de 2017, y en 2019 el coste ha continuado al alza, habiendo crecido más de un 130% entre el primer semestre de 2019 y el mismo periodo de 2018. Este aumento ha sido resultado

<sup>180</sup> Existen problemas de congestión, al menos para algunos periodos del día, la semana o la temporada, dentro de los archipiélagos canario y balear, en los aeropuertos de Palma de Mallorca, Menorca, Ibiza, Gran Canaria, Tenerife Norte, Tenerife Sur, Fuerteventura, La Palma, Lanzarote; y en la Península, en los aeropuertos de Adolfo Suárez-Madrid Barajas, Josep Tarradellas Barcelona-El Prat, Málaga-Costa del Sol, Alicante-Elche, Almería, Asturias, Bilbao, Aeropuerto Internacional Región de Murcia, Girona-Costa Brava, F.G.L. Granada-Jaén, Jerez, A Coruña, Pamplona, Reus, San Sebastián, Santander-Seve Ballesteros, Sevilla y Valencia (IATA, 2019).

tanto de un aumento de la demanda por parte de los pasajeros residentes, como de un significativo aumento de las tarifas aéreas medias.

**Gráfico 62. Evolución del coste de la subvención en las rutas Canarias – Península (2016 – 2019)**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

Notas: \* Por no estar disponible la información de noviembre y diciembre de 2019, los datos relativos al coste del segundo semestre y el total de este año se han estimado asumiendo la misma evolución que el año anterior.

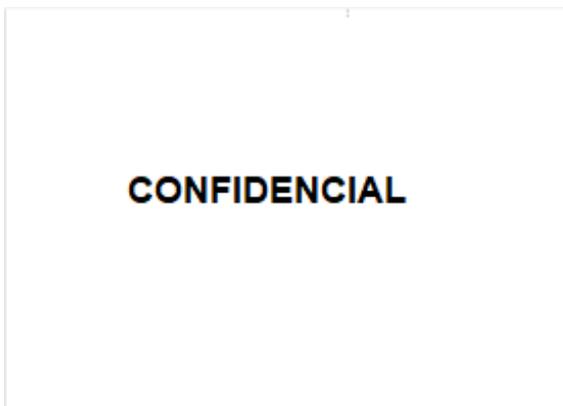
La línea discontinua indica el momento en que se produjo la subida del porcentaje de bonificación del 50% al 75% en cada uno de los agregados.

#### 5.4. Rutas interinsulares en Canarias

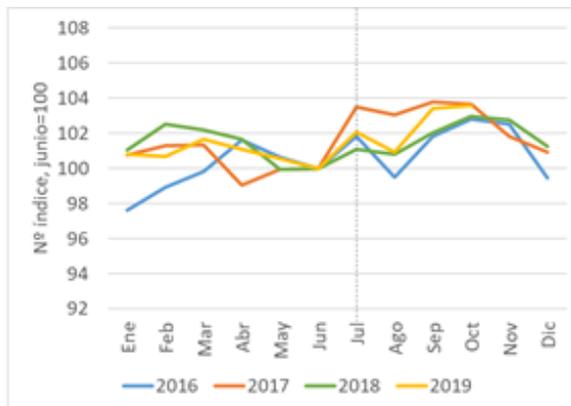
Paralelamente al caso interinsular en Baleares, no se puede señalar ningún cambio de tendencia en las tarifas medias efectivas de billetes comprados por el total de pasajeros tras el aumento en el porcentaje de la bonificación, a partir de julio de 2017, de forma que, en principio, **no parece que se haya producido un efecto traslación de la bonificación a la tarifa** (gráfico 63). Entre los meses de julio a septiembre de ese año, sí se observa cierta divergencia con respecto a otros años, pero la diferencia es escasa, del 1%, y desaparece completamente en noviembre.

**Gráfico 63. Evolución de las tarifas medias de billetes adquiridos por el total de pasajeros en las rutas interinsulares en Canarias (2016-2019).**

Panel 63.1 Tarifa (euros)



Panel 63.2 Tarifa (números índice)



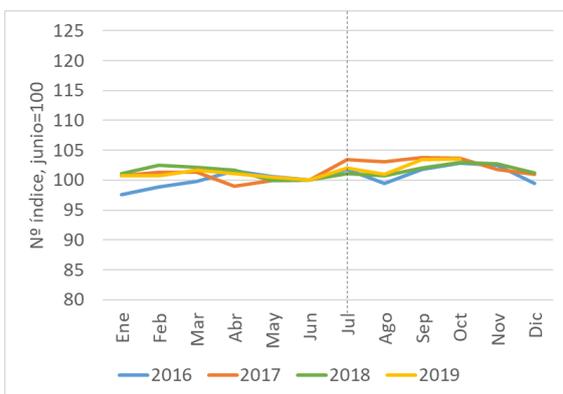
Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

Nota: la línea discontinua marca el momento en que se produjo el aumento del porcentaje de bonificación del 50% al 75%

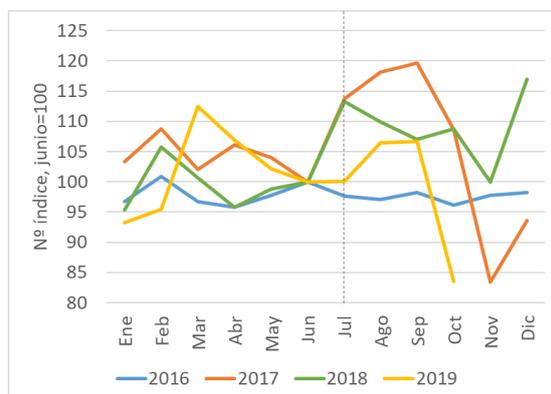
Si se distingue entre **pasajeros residentes y no residentes**, tampoco se puede observar, a priori, ninguna ruptura clara en la tendencia de las tarifas para ninguno de los dos tipos de pasajeros tras el *shock* (gráfico 64).

**Gráfico 64. Evolución de las tarifas medias de los billetes adquiridos por pasajeros residentes y no residentes en las rutas interinsulares en Canarias, en números índice (2016-2019).**

Panel 64.1 Pasajeros residentes



Panel 64.2 Pasajeros no residentes

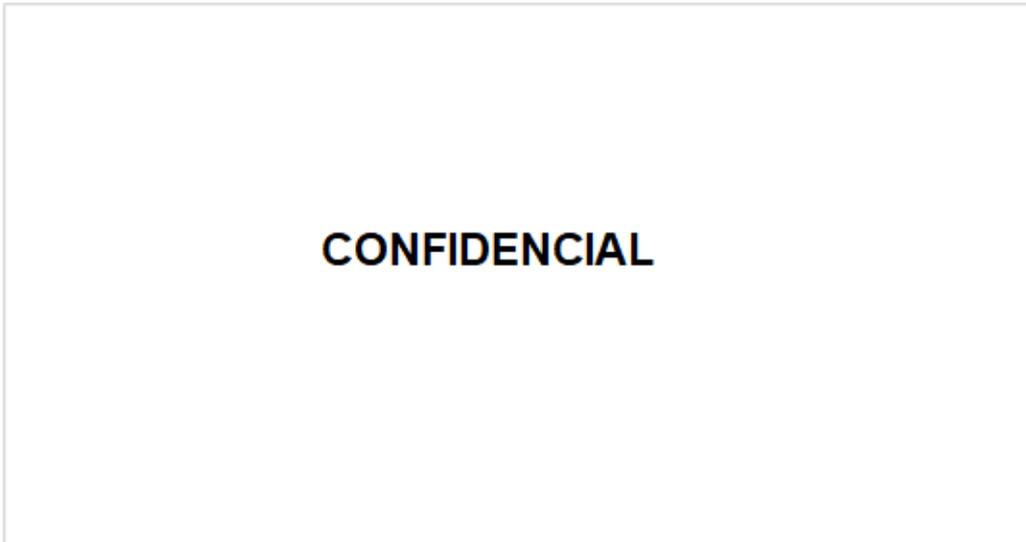


Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

Nota: la línea discontinua marca el momento en que se produjo el aumento del porcentaje de bonificación del 50% al 75%.

Sin embargo, si se lleva a cabo la comparativa entre la evolución de las tarifas medias de billetes adquiridos por residentes y por no residentes se observan tendencias reseñables: las tarifas medias de billetes comprados por residentes, que al igual que en los demás casos partían (antes del *shock*) de niveles más elevados que las de no residentes (un 15% en este caso) se mantienen aproximadamente constantes, mientras que las tarifas medias de billetes de no residentes caen a partir de entonces, ampliándose la brecha entre ambas, de modo que, tras el *shock*, los residentes adquieren, de media, billetes con tarifas un 43% más elevadas (gráfico 65). Por tanto, si bien a priori no se puede afirmar que la subida de la bonificación se haya trasladado como una subida de la tarifa de los billetes comprados por residentes, el hecho de que las tarifas medias pagadas por no residentes caigan mientras las de los residentes se mantengan, puede estar inducido por el aumento en la bonificación, que reduce la sensibilidad a los precios por parte de los residentes.

**Gráfico 65. Tarifas medias de billetes adquiridos por pasajeros residentes y no residentes en las rutas interinsulares en Canarias (2016-2019).**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

Nota: la línea discontinua gris marca el momento en que se produjo el aumento del porcentaje de bonificación del 50% al 75%.

Es interesante destacar, en este sentido, que como se ha detallado en el apartado de caracterización económica, en el mercado de transporte aéreo interinsular canario desde 2012 y hasta 2017 existía *de facto*, un monopolio, que fue roto por la entrada de Air Europa precisamente en el verano de 2017, coincidiendo con el aumento del porcentaje de bonificación y con la caída de las tarifas medias de los billetes adquiridos por los pasajeros no residentes.

No obstante, en junio de 2019, Air Europa ha anunciado su salida del mercado interinsular canario por falta de rentabilidad, por lo que las implicaciones del aumento de la bonificación podrían alterarse en el futuro.

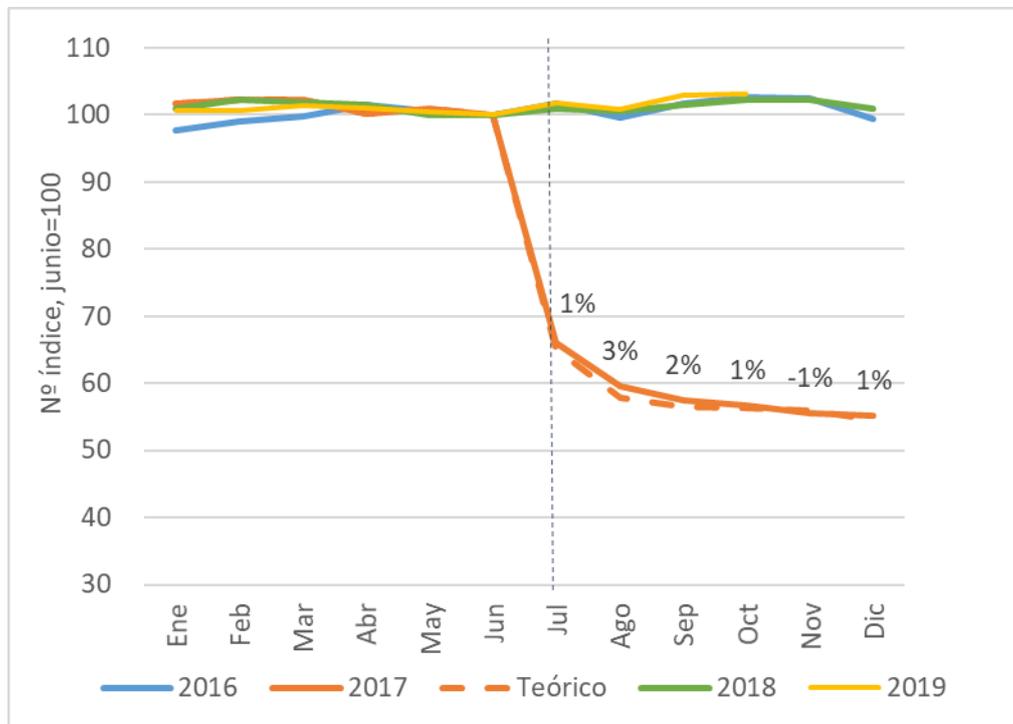
Del mismo modo que en Baleares, las **tarifas de referencia** impuestas por la OSP **no son capaces de explicar la contención de tarifas**, que se encuentran, como se explicaba en el apartado de caracterización económica (gráfico 37, apartado 3.4.3.) a lo largo de todo el periodo alejadas de la referencia.

Por otro lado, como consecuencia de la estabilidad de las tarifas medias de los billetes adquiridos por pasajeros residentes, tras la subida del porcentaje de bonificación el precio medio efectivo soportado por los pasajeros residentes cae rápidamente hasta el nivel teórico estimado (gráfico 66)<sup>181</sup>, por lo que se puede concluir que la **bonificación ha sido efectiva para abaratar los billetes** aéreos en las rutas interinsulares a los residentes en la cuantía prevista (aunque si las tarifas medias hubiesen caído en la misma medida que las pagadas por no residentes, la bajada de precio habría sido aún mayor).

---

<sup>181</sup> El precio teórico se ha estimado de acuerdo con la metodología expuesta en el apartado 4.2.1.

**Gráfico 66. Precio efectivo pagado por los residentes en las rutas interinsulares en Canarias (2016-2018) y comparación respecto del precio teórico en 2017. Números índice.**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

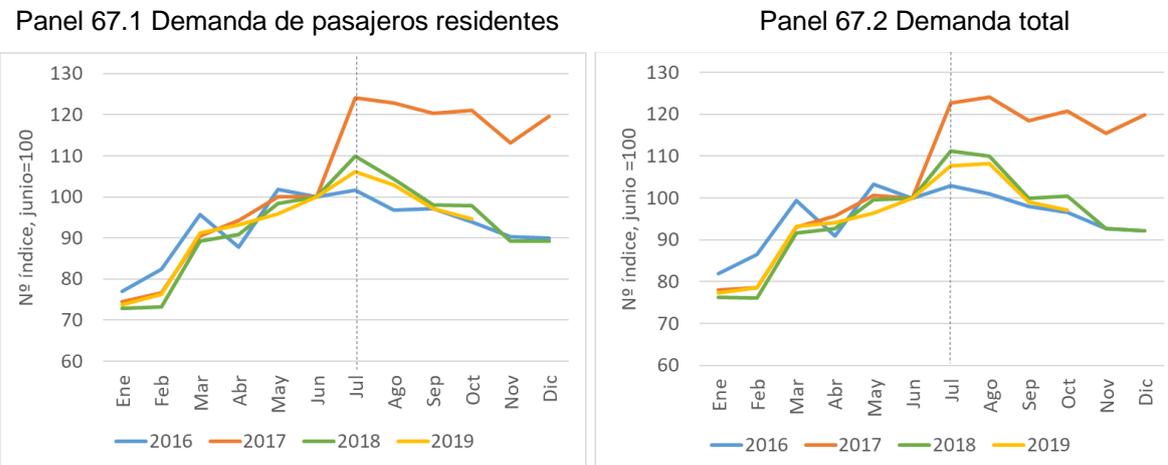
Nota: la línea discontinua gris marca el momento en que se produjo el aumento del porcentaje de bonificación del 50% al 75%.

En cuanto al comportamiento de la demanda, en el momento del *shock* la **demanda de residentes** sufre una ruptura en la tendencia, con un **marcado aumento**, hasta un 25% por encima de la del resto de años (gráfico 67). Además, este aumento en la demanda se mantiene todo a lo largo de 2018 y 2019<sup>182</sup>. En el caso de la demanda de los pasajeros no residentes, no existe ningún cambio de tendencia (**no hubo desplazamiento de no residentes**).

El porcentaje de residentes sobre el total de pasajeros es, de media entre 2016 y 2019, de un 87%. Además, este porcentaje aumenta tras el shock (pasa de un 86% antes del shock a un 88% con posterioridad). Como resultado, tras la subida de la bonificación la demanda total aumentó significativamente, evolucionando de media un 21% por encima de la del resto de periodos.

<sup>182</sup> En el gráfico presentado no puede observarse el cambio de nivel en 2018 y 2019, dado que se presentan los datos en forma de números índice, con la referencia (100), en junio de cada año.

**Gráfico 67. Evolución de la demanda en las rutas interinsulares de Canarias (2016-2019).  
Números índice.**

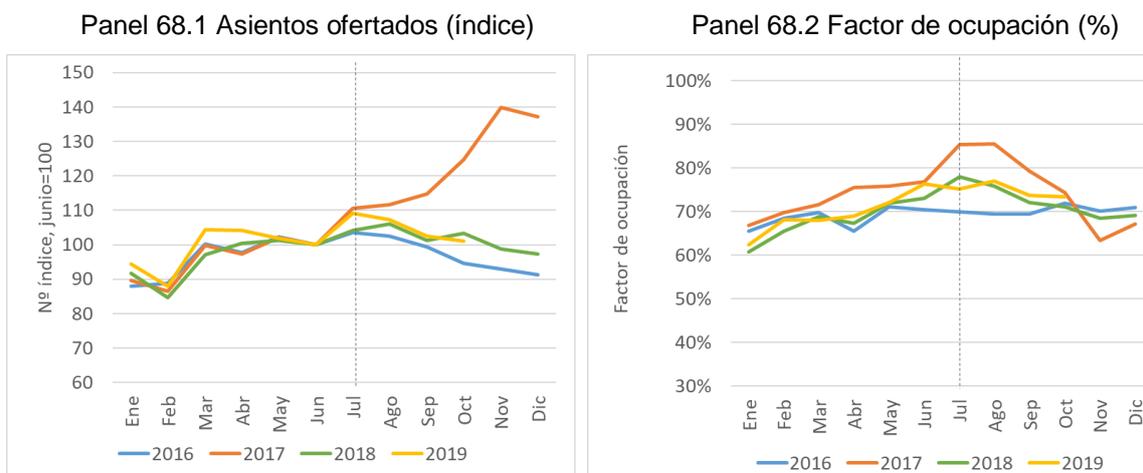


Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

Nota: la línea discontinua marca el momento en que se produjo el aumento del porcentaje de bonificación del 50% al 75%.

Por su parte, la **oferta parece haberse adaptado** al incremento de la **demanda**. En un primer momento, el ajuste tiene lugar tanto por la vía del factor de ocupación como con el aumento de los asientos ofertados, pero a partir de septiembre de 2017 la oferta de asientos se dispara (y se mantiene durante 2018 y 2019) mientras el factor de ocupación vuelve a los niveles previos (gráfico 68).

**Gráfico 68. Evolución de la oferta en las rutas interinsulares de Canarias (2016-2019).**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

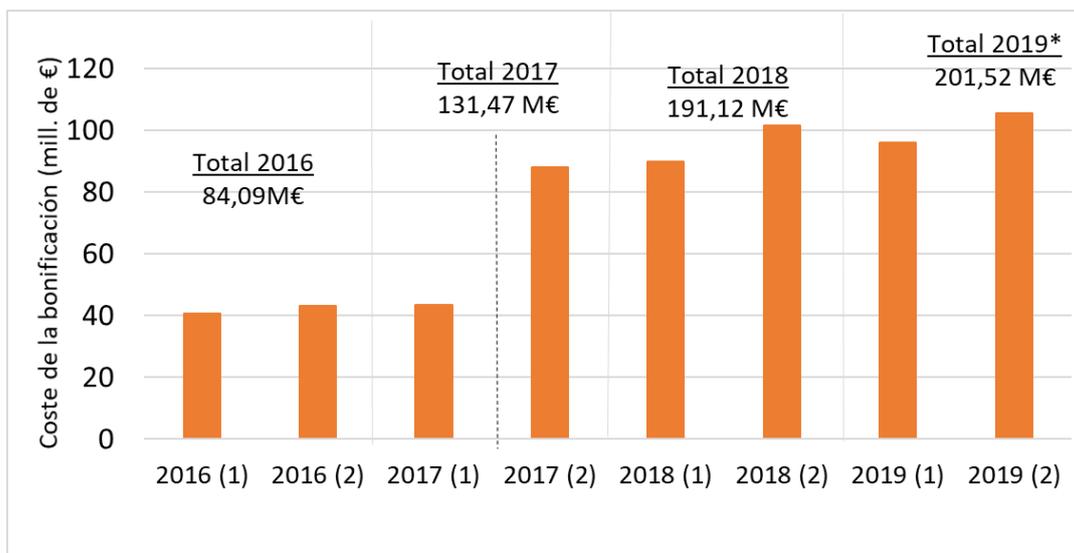
Nota: la línea discontinua marca el momento en que se produjo el aumento del porcentaje de bonificación del 50% al 75%

Esta diferente reacción de las aerolíneas en rutas con la Península e interinsulares puede venir motivada por el mayor margen que en las rutas interinsulares existe para aumentar la oferta vía factor de ocupación, dado que se encuentra en niveles muy inferiores (71% de media entre 2016 y 2019) a los de las rutas con la Península (85% de media entre 2016 y 2019). Este menor factor de ocupación en las rutas interinsulares puede deberse a que las OSP existentes en las rutas interinsulares establecen límites máximos en esta variable que, de ser superados, conllevan obligaciones adicionales para las aerolíneas.

El diferente comportamiento en el ajuste de la oferta en Canarias (al aumentar el factor de ocupación solo inicialmente para luego retornar y compensarse con aumento de asientos), respecto a Baleares (donde tuvo lugar solo vía factor de ocupación), también casa con las limitaciones que imponen las OSP, ya que en Canarias llegó a superarse el límite al factor de ocupación en verano de 2017 mientras que, en Baleares, las aerolíneas contaban con mayor margen de ajuste.

Por último, **se ha producido un aumento significativo en el coste** para las arcas públicas tras la subida en la bonificación (ha pasado a **más del doble**), lo que se debe en su totalidad, en el caso de las rutas interinsulares de Canarias, a un aumento en la demanda de pasajeros beneficiarios de la subvención.

**Gráfico 69. Evolución del coste de la subvención en las rutas Canarias interinsular (2016 – 2019)**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

Notas: \* Por no estar disponible la información de noviembre y diciembre de 2019, los datos relativos al coste del segundo semestre y el total de este año se han estimado asumiendo la misma evolución que el año anterior.

La línea discontinua indica el momento en que se produjo la subida del porcentaje de bonificación del 50% al 75% en cada uno de los agregados.

### 5.5. Coste de la bonificación a residentes para las arcas públicas

Como se ha evidenciado en cada uno de los apartados anteriores, **el coste total para las arcas públicas de la bonificación a residentes se ha multiplicado** a raíz de la subida en el porcentaje de bonificación. Creció un 112% entre el segundo semestre de 2016 (cuando la subvención se encontraba todavía en el 50% de la tarifa) y el segundo semestre de 2018. El importe total de la ayuda, que en 2016 partía de 309 millones de euros, en 2018 ascendió a 563 y la estimación para 2019 supera los 765 millones de euros<sup>183</sup> (gráfico 70).

En las rutas entre los archipiélagos y la Península, donde la subida se produjo en julio de 2018, el coste de la bonificación prácticamente se duplicó en el segundo semestre de 2018 en relación con el mismo periodo de 2017 (en Baleares y Canarias subió un 98% y un 90%, respectivamente). En 2019 el coste continuó al alza y se estima que superó los 208 millones de euros<sup>184</sup> en las rutas entre Baleares y la Península (en 2017 el coste fue de 88 millones) y los 322 millones de euros en las que unen Canarias y la Península (en 2017 fue de 132 millones). Este aumento se debe a la subida del 50% al 75% de la bonificación, al incremento en la demanda de residentes y en la tarifa media efectiva.

En el caso de las rutas interinsulares, donde la subida de la subvención tuvo lugar en julio de 2017, el coste también se duplicó tras el *shock* y siguió al alza en adelante. Se estima que en Baleares (donde partía de 16 millones de euros en 2016) superó los 33 millones de euros en 2019 y en Canarias (donde partía de 84 millones) habría superado los 201 millones<sup>185</sup> en 2019. En este caso, el incremento en el coste se debe a la subida del porcentaje de bonificación y a la mayor cantidad de pasajeros residentes que viajan.

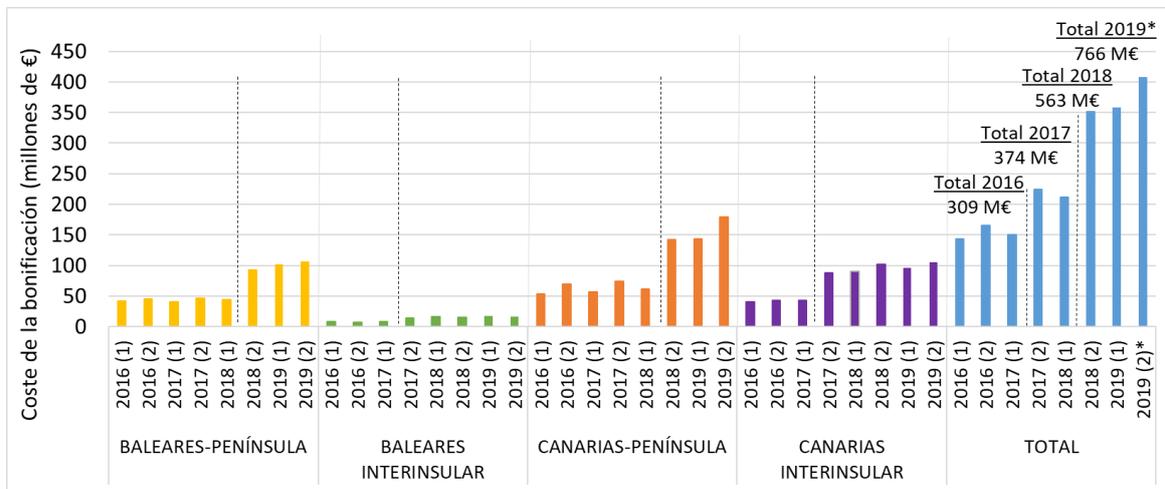
---

<sup>183</sup> Al final de octubre de 2019 (última fecha disponible), el coste ya ascendía a 642 millones de euros. El coste total se ha estimado considerando que en noviembre y diciembre el coste evoluciona al mismo ritmo que en el año anterior.

<sup>184</sup> Por no estar disponible la información de noviembre y diciembre de 2019, los datos relativos al coste total de este año se han estimado asumiendo que en noviembre y diciembre el coste evoluciona al mismo ritmo que en el año anterior.

<sup>185</sup> Por no estar disponible la información de noviembre y diciembre de 2019, los datos relativos al coste total de este año se han estimado asumiendo que en noviembre y diciembre el coste evoluciona al mismo ritmo que en el año anterior.

**Gráfico 70. Coste para el Estado de la bonificación a residentes por semestre (2016-2019).**



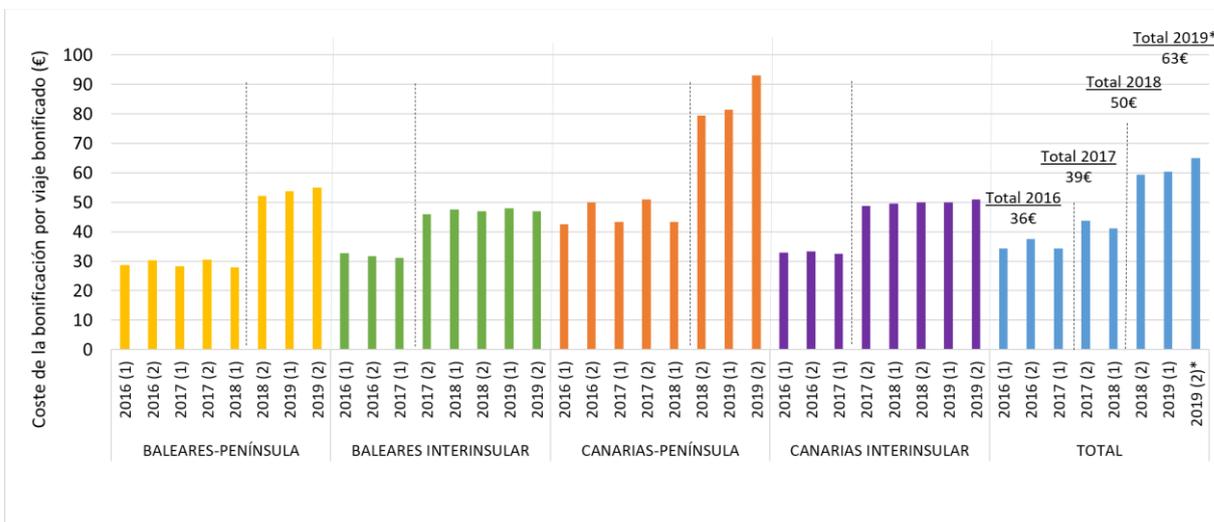
Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

Notas: \* Por no estar disponible la información de noviembre y diciembre de 2019, los datos relativos al coste del segundo semestre y el total de este año se han estimado asumiendo la misma evolución que el año anterior.

La línea discontinua indica el momento en que se produjo la subida del porcentaje de bonificación del 50% al 75% en cada uno de los agregados.

Las cifras anteriores pueden ponerse en relación con el coste público por cada viaje bonificado (gráfico 71). En el caso de las rutas Baleares-Península, el coste por cada viaje bonificado ha pasado de algo menos de 30 € antes de la subida de la bonificación a alrededor de 55 € en el segundo semestre de 2019; en el caso de las rutas Canarias-Península, se ha pasado de cifras cercanas a 40-50 € por viaje a 93 € por billete en el segundo semestre de 2019. En el caso de las rutas interinsulares, el resultado ha sido más limitado, pero aun así también creciente: en las rutas interinsulares tanto de Baleares como de Canarias, se ha pasado de subvencionar algo más de 30 € por viaje a alrededor de 50 € en el segundo semestre de 2019.

**Gráfico 71. Coste de la bonificación por viaje bonificado y por semestre (2016-2019).**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

Notas: \* Por no estar disponible la información de noviembre y diciembre de 2019, los datos relativos al coste y la demanda del segundo semestre y el total de este año se han estimado asumiendo la misma evolución que el año anterior.

La línea discontinua indica el momento en que se produjo la subida del porcentaje de bonificación del 50% al 75% en cada uno de los agregados.

## **6. CONCLUSIONES**

Considerando todo lo anterior, y teniendo en cuenta tanto las aportaciones teóricas y empíricas de la literatura existente, así como la caracterización económica de los mercados de transporte aéreo insular españoles y su evolución, puede extraerse una serie de conclusiones en materia del sistema de ayudas a la conectividad de las regiones insulares en España.

### **6.1. Toda forma de intervención en el mercado para apoyar la conectividad afecta a la eficiencia**

La revisión efectuada de la teoría económica y de la evidencia empírica muestra que no existe un sistema perfecto para apoyar la conectividad. Cualquier medida de fomento de la conectividad aérea o de ayuda a residentes de los territorios insulares presenta ventajas e inconvenientes. En concreto, en la medida en que estas políticas alteran las condiciones de demanda u oferta, cambian los incentivos de los agentes, que alteran su comportamiento y, por tanto, el funcionamiento del mercado. Es decir, generan distorsiones que perjudican la eficiencia en el mercado.

Estos efectos no desvirtúan la conveniencia de adoptar medidas de apoyo a la conectividad cuando sean necesarios, pero deben ser considerados por la Administración, que debe sopesar en cada caso particular las distintas alternativas y valorar los costes y beneficios del sistema de apoyo a la conectividad.

### **6.2. El incremento de la bonificación ha producido una mejora de la conectividad**

El impulso a la demanda de viajeros residentes ha sido muy relevante en todos los grupos de rutas, y en ninguno de los casos se observa desplazamiento de pasajeros no residentes del mercado, con lo que ha mejorado la conectividad de los residentes, que soportan un menor precio efectivo final.

### **6.3. No se aprecian signos de traslación de la ayuda a precios en las rutas interinsulares**

En el caso de las rutas interinsulares, no se observan mayores tarifas medias tras aumentar la bonificación, de modo que la efectividad de la medida ha sido la esperada. Los residentes han podido beneficiarse de la bajada de precios soportados en la cuantía prevista.

#### **6.4. Se observan signos de traslación a precios de la ayuda en las rutas isla – Península**

A partir del estudio de los datos disponibles y con las debidas cautelas, el análisis realizado parece indicar que, en el caso de las rutas **isla – Península**, **el aumento del porcentaje de la bonificación** a residentes ha podido generar un efecto **traslación a precios** que merma la efectividad de la medida.

La traslación se observa particularmente para los precios medios de los billetes adquiridos por viajeros residentes. Para los billetes adquiridos por no residentes no parecen haber aumentado los precios medios.

La interpretación de estos resultados exige cautela. No permite concluir que las tarifas ofertadas para ambos grupos de pasajeros hayan sido distintas, ya que las diferencias pueden venir provocadas por los distintos patrones de consumo de viajeros residentes y no residentes.

#### **6.5. Los viajeros no residentes han cambiado su patrón de consumo en las rutas isla-Península tras la subida de la bonificación**

Aunque no se observa una reducción de la demanda de los pasajeros no residentes en ninguno de los grupos de rutas tras el aumento del porcentaje de bonificación, los datos disponibles sí muestran una serie de cambios en su comportamiento, por lo que la bonificación puede haber afectado a la demanda de no residentes en cierta medida.

En concreto, los datos disponibles reflejan un cambio en el comportamiento de los no residentes tras el incremento de la bonificación. Han comprado con mayor antelación que antes y a distintas aerolíneas (escogiendo aerolíneas *low-cost* en mayor medida que antes), previsiblemente en respuesta a la subida de tarifas tras el aumento de la bonificación.

#### **6.6. Los diferentes patrones de comportamiento entre residentes y no residentes podrían favorecer la existencia de diferencias de precios entre ambos grupos de pasajeros**

El análisis efectuado apunta a que residentes y no residentes han tenido, en agregado, patrones de comportamiento diferentes a la hora de comprar los billetes aéreos de las rutas analizadas (los no residentes han comprado con más antelación que los residentes en las rutas Baleares-Península y Canarias-Península: en media, con 11 y 18 días más de antelación tras el shock, respectivamente). Estas diferencias de comportamiento pueden deberse a la diferente sensibilidad al precio entre un grupo y otro, resultado de diferencias en el motivo del viaje y de la propia ayuda.

Las aerolíneas pueden modular sus precios en función de la disposición al pago de los consumidores, de modo que si son capaces de identificar patrones de consumo, por ejemplo, en los consumidores que suelen volar en determinados horarios o con cierta antelación, podrían utilizar en su provecho ese conocimiento para ofertar tarifas más elevadas para dichos vuelos y dicha antelación. De este modo, podrían producirse diferencias en el comportamiento de los precios pagados por uno y otro grupo de consumidores sin que necesariamente se esté realizando una discriminación explícita en las tarifas por la residencia del comprador o por su ubicación en el momento de comprar el billete.

### **6.7. La capacidad de adaptación de la oferta puede atenuar la traslación de la ayuda a precios**

Existen varios factores de oferta que pueden ayudar a explicar el diferente comportamiento de las tarifas en las rutas con la Península e interinsulares.

En primer lugar, en el caso de las rutas interinsulares de Canarias, la irrupción de un nuevo operador inmediatamente después de la subida de la bonificación ha incrementado la competencia y ha podido desincentivar la subida tarifaria, si bien dicho operador anunció su salida del mercado en junio de 2019, lo que podría afectar a las implicaciones del aumento de la bonificación.

Por otra parte, la capacidad de las aerolíneas para adaptar su oferta a la demanda podría haber influido en el aumento de las tarifas en las rutas isla – Península en ciertos horarios o días determinados, especialmente en algunas rutas. Durante el periodo considerado, en un buen número de aeropuertos españoles han existido problemas de **congestión**<sup>186</sup> al menos para algunos periodos del día, la semana o la temporada<sup>187</sup> y ha sido más frecuente que las

---

<sup>186</sup> IATA define el grado de congestión en varios niveles. Aeropuertos nivel 1 son aquellos donde la capacidad es, en general, suficiente para absorber la demanda en todo momento; nivel 2 son aquellos donde existen problemas potenciales de congestión al menos para algunos periodos del día, la semana o la temporada; y nivel 3 son aquellos donde: la demanda excede significativamente la capacidad, la expansión de la infraestructura del aeropuerto para adaptarse a la demanda no es posible en el corto plazo, los intentos para resolver la congestión a través de reajustes voluntarios en los horarios han sido fallidos o no efectivos, y, como consecuencia, se requiere que todas las aerolíneas y otros operadores de aeronaves tengan un slot asignado por un coordinador para llegar o salir del aeropuerto (información obtenida de la página web de IATA, <https://www.iata.org/policy/slots/Pages/slot-guidelines.aspx>)

<sup>187</sup> Existen problemas de congestión, al menos para algunos periodos del día, la semana o la temporada (es decir, pertenecen a los niveles 2 o 3 según la clasificación de IATA, 2019), dentro de los archipiélagos canario y balear, en los aeropuertos de Palma de Mallorca, Menorca, Ibiza, Gran Canaria, Tenerife Norte, Tenerife Sur, Fuerteventura, La Palma, Lanzarote; y en la Península, en los aeropuertos de Adolfo Suárez-Madrid Barajas, Josep Tarradellas Barcelona-El Prat, Málaga-Costa del Sol, Alicante-Elche, Almería, Asturias,

rutas de conexión isla – Península se realicen entre aeropuertos más congestionados que en el caso de las rutas entre islas. Además, incluso en ausencia de congestión, las aerolíneas han podido tener dificultades operativas para aumentar la oferta para cubrir determinados picos de demanda. Esto podría explicar que, ante la dificultad de aumentar la oferta, los precios hayan aumentado para algunos vuelos en las rutas islas – Península.

Asimismo, en las rutas interinsulares, el **factor de ocupación** de los vuelos ha sido inferior, de forma que las aerolíneas han tenido más margen para absorber incrementos de demanda sin necesidad de elevar (al menos en el corto plazo) la oferta de asientos.

En cualquier caso, los datos desde 2008 muestran que, en el largo plazo, las aerolíneas habrían tenido más facilidad para adaptar su oferta, incrementando el número de frecuencias y asientos, con lo que se habría atenuado la presión sobre precios. De hecho, en julio de 2019 Iberia anunció un incremento del número de asientos ofertados para los vuelos entre la Península y los dos archipiélagos españoles. Además, atendiendo a la tendencia de la oferta en las rutas insulares españolas, desde 2008 no se observan problemas de ajuste de la misma, y, de hecho, se observa una caída de los precios durante los últimos 11 años en todos los grupos de rutas analizados (si bien en los dos últimos años parece estar revertiendo la tendencia). La excepción es el mercado interinsular canario, que ha presentado una estructura de monopolio *de facto* entre 2012 y 2017 y nuevamente a partir de 2019.

#### **6.8. El incremento de la bonificación ha producido un significativo aumento en el coste para las arcas públicas**

El coste para las arcas públicas se ha multiplicado a raíz de la subida en el porcentaje de bonificación. El importe total de la ayuda, que en 2016 partía de 309 millones de euros, en 2019 se estima que superó los 765 millones de euros<sup>188</sup>.

En todos los grupos de rutas, el coste de la bonificación se ha multiplicado por más de dos desde que el porcentaje subió al 75%. En las rutas entre los archipiélagos y la Península, donde se concentra la mayor parte del gasto en bonificaciones, la subida del coste se explica por el aumento del porcentaje

---

Bilbao, Aeropuerto Internacional Región de Murcia, Girona-Costa Brava, F.G.L. Granada-Jaén, Jerez, A Coruña, Pamplona, Reus, San Sebastián, Santander-Seve Ballesteros, Sevilla y Valencia.

<sup>188</sup> Al final de octubre de 2019 (última fecha disponible), el coste ya ascendía a 642 millones de euros. El coste total se ha estimado considerando que en noviembre y diciembre el coste evoluciona al mismo ritmo que en el año anterior.

bonificado, por el impulso en la demanda y por el aumento de las tarifas medias de los billetes que los pasajeros residentes han adquirido. En las rutas interinsulares, la subida del coste se ha debido exclusivamente al porcentaje bonificado y al incremento de la demanda.

## **7. RECOMENDACIONES**

Los indicios que apuntan hacia el efecto traslación a precios producido a raíz del último incremento del porcentaje de bonificación, al menos para las rutas isla – Península, así como la escasa competencia existente en las rutas interinsulares, deben ser motivo de reflexión para las Autoridades.

Por otra parte, habida cuenta del significativo incremento del coste para las arcas públicas de la bonificación a residentes tras el incremento operado en 2017-18, es conveniente que las Autoridades se planteen si el sistema actual logra la consecución de los objetivos públicos establecidos al menor coste posible.

Finalmente, el estudio efectuado ha dejado conscientemente al margen las cuestiones distributivas, por exceder el ámbito de especialización de esta institución. Pero es altamente recomendable que las cuestiones distributivas se tengan en cuenta en el diseño de cualquier tipo de ayudas, teniendo en cuenta que los individuos con menor nivel de renta tienen normalmente menores posibilidades de viajar.

### **7.1. Valorar medidas para incrementar la sensibilidad al precio de los pasajeros residentes**

La introducción de medidas que incrementen la sensibilidad al precio de los billetes de los pasajeros residentes reduciría las diferencias de comportamiento de estos con los pasajeros no residentes, limitando el incentivo a las posibles estrategias de discriminación de precios basadas en perfiles de comportamiento. Algunas medidas que pueden valorarse son las siguientes:

- Establecer límites al importe de la bonificación por viaje;
- Establecer mayor restrictividad sobre los conceptos bonificables de los billetes;
- Sistemas de liquidación ex post de la bonificación, incluyendo los mecanismos fiscales;
- Indicar el precio total del billete junto al precio una vez aplicada la bonificación, para aumentar la conciencia sobre el coste total del viaje.

### **7.2. Valorar el sistema de apoyo a la conectividad en su conjunto**

La bonificación parcial del precio del billete para los residentes en territorios extrapeninsulares es solo una de las medidas vigentes para compensar y fomentar su conectividad. Junto a esta, existen otras, como las tarifas aeroportuarias bonificadas, las ayudas para la puesta en marcha de nuevas rutas o las OSP. Todas estas medidas deben ser consideradas en su conjunto al objeto de analizar cómo contribuyen a los objetivos públicos, y ser objeto de una

continua revisión desde el punto de vista de los principios de regulación económica eficiente.

En el ámbito concreto de las OSP, la CNMC se ha pronunciado en el pasado sobre los efectos indeseados que pueden tener si su diseño es inadecuado<sup>189</sup>.

A pesar de que analizar la necesidad del esquema de OSP vigentes excede el objetivo de este estudio, sí se pueden señalar algunas potenciales restricciones contempladas en las OSP vigentes durante el periodo de análisis del estudio<sup>190</sup>.

En primer lugar, las OSP introducen una **rigidez sobre la oferta**, de manera que una nueva aerolínea solo puede entrar al mercado cuando cumple las condiciones de la OSP. Estas rigideces pueden desincentivar la entrada y consolidar situaciones de escasa competencia en el mercado. Las autoridades deben evaluar periódicamente si asegurar unos determinados niveles de operación compensa esta reducción de competencia potencial.

En segundo lugar, **la exigencia en el nivel de ocupación** puede afectar a la flexibilidad en la toma de decisiones empresariales, generando un desincentivo al comportamiento más eficiente posible por parte de las aerolíneas (ocupando los aviones al máximo de su capacidad), y podría dificultar la entrada de nuevos competidores, con menor capacidad operativa, en estas rutas.

En tercer lugar, las tarifas efectivas han sido notablemente inferiores a **las tarifas de referencia**, lo que implica que estas últimas no han ejercido un límite a los precios en la práctica, lo que lleva a cuestionar la necesidad de que exista esta regulación de tarifas.

### **7.3. Valorar otros posibles sistemas de ayuda distintos de los actuales**

A la vista de las distorsiones que crea el sistema actual, en términos de precios y coste presupuestario, se recomienda valorar otros mecanismos de ayuda alternativos para compensar la insularidad de los residentes en los archipiélagos españoles como, por ejemplo, un régimen de exenciones fiscales a los

---

<sup>189</sup> INF/CNMC/089/17, CNMC (2017). Informe de proyecto normativo sobre la propuesta de establecer una tarifa aérea única en las rutas interinsulares de las Illes Balears

<sup>190</sup> No se incluyen en esta referencia las medidas adoptadas por el estado de alarma. Las órdenes ministeriales aprobadas por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana para afrontar la crisis sanitaria provocada por el COVID-19 prohíben los vuelos que se venían prestando con origen o destino en los aeropuertos de los archipiélagos y fijan las rutas y frecuencias de los vuelos permitidos, por lo que sustituyen a los parámetros que regían al sector antes de la declaración del estado de alarma.

residentes en las islas desligadas de la realización de desplazamientos, como ya ha señalado la CNMC anteriormente<sup>191</sup>.

No obstante, como se ha señalado, cualquier medida de apoyo a la conectividad aérea genera una serie de efectos positivos y negativos que deben ser tenidos en cuenta a la hora de diseñar los sistemas de ayuda, al objeto de ponderarlos respecto al objetivo que pretende alcanzar.

---

<sup>191</sup> INF/CNMC/089/17, CNMC (2017).

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Angelopoulos, J., Chlomoudis, C., Christofas, P., & Papadimitriou, S. (2013). Cost assessment of sea and air transport PSO services: The case of Greece. *International Journal of Maritime, Trade and Economic Issues*, 1(2), 3-49.
- Association, I. A. (2018). *Comunicado nº 31 de 4 de junio de 2018*.
- Bråthen, S. (2016). *Air transport provision in remoter regions*. Routledge.
- Calzada, J., & Fageda, X. (2012). Discounts and Public Service Obligations in the Airline Market: Lessons from Spain. *Review of industrial organization*, 40(4), 291-312.
- Calzada, J., & Fageda, X. (2014). Competition and public service obligations in European aviation markets. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 70, 104-116.
- CNC. (2008). *Recomendaciones a las Administraciones Públicas para una regulación de los mercados más eficiente y favorecedora de la competencia*.
- CNMC. (2014). *El sector aeroportuario en España: Situación actual y recomendaciones de liberalización*.
- CNMC. (2017). *Informe sobre la propuesta de establecer una tarifa aérea única en las rutas interinsulares de las Illes Balears*.
- CNMC. (2018). *Estudio de los servicios de tránsito aéreo de aeródromo en España*.
- Collie, D. R. (2015). Taxation under oligopoly in a general equilibrium setting. *Cardiff Economics Working Papers*.
- Comisión Europea. (2019). *Inventario de rutas aéreas con OSP*. Obtenido de [https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/pso\\_inventory\\_table.pdf](https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/pso_inventory_table.pdf)
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2014). *E/CNMC/0002/13 El Sector Aeroportuario en España: Situación Actual y Recomendaciones de Liberalización*.
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2017). *Informe de proyecto normativo sobre la propuesta de establecer una tarifa aérea única en las rutas interinsulares de las Illes Balears*.
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2018). *Estudio de los servicios de tránsito aéreo en España*.

- Conséil Supérieur de l'Aviation Civile . (2017). *Rapport sur le maillage aéroportuaire français*.
- Delipalla, S. &. (s.f.). Estimating tax incidence, market power and market conduct: The European cigarette industry. *International Journal of Industrial Organization*, 19(6), 885-908.
- Department of Transport and Main Roads of the Queensland Government. (2019). *Local Fare Scheme – Airfare subsidy for regional and remote Queensland* (03/01/2019). Obtenido de <https://www.tmr.qld.gov.au/Travel-and-transport/Local-Fare-Scheme-Far-North-Queensland.aspx>
- Dirección General de Aviación Civil. (2019). *Análisis de la evolución del tráfico aéreo comercial en España (enero-diciembre 2018)*. Obtenido de [https://www.fomento.gob.es/recursos\\_mfom/listado/recursos/analisis\\_de\\_la\\_evolucion\\_del\\_trafico\\_aereo\\_comercial\\_en\\_espana\\_-\\_enero-diciembre\\_2018.pdf](https://www.fomento.gob.es/recursos_mfom/listado/recursos/analisis_de_la_evolucion_del_trafico_aereo_comercial_en_espana_-_enero-diciembre_2018.pdf)
- Exceltur. (2015). *Impactur Illes Balears 2014*.
- Exceltur. (2018). *Impactur Canarias 2017*.
- Fageda, X., Jiménez, J., & Díaz, C. (2012). Fare differences between domestic and international air markets on routes from Gran Canaria. *Journal of Air Transport Management*, 25, 8-10.
- Fageda, X., Jiménez, J., & Valido, J. (2016). Does an increase in subsidies lead to changes in air fares? Empirical evidence from Spain. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 94, 235-242.
- Fageda, X., Jiménez, J., & Valido, J. (2017). An empirical evaluation of the effects of European public policies on islands airfares. *Transportation Research Part A*, 106, 288-299.
- Fageda, X., Suárez-Alemán, A., Serebrisky, T., & Fioravanti, R. (2018). Air connectivity in remote regions: A comprehensive review of existing transport policies worldwide. *Journal of Air Transport Management*, 66, 65-75.
- Hervik, A., Bråthen, S., & Ohr, F. (1999). Financing of regional air services: A discussion of a distributed system for air transport tenders. *Report 9905, Møreforsking Molde AS*.
- International Transport Forum (OECD). (2017). Influencing air connectivity outcomes. *Discussion Paper 2017-24*.
- International Transport Forum (OECD). (2018). *Government Support Measures for Domestic Air Connectivity*.

- Lian, J. (2010). Network dependency and airline competition. Consequences for remote areas in Norway. *Journal of Air Transport Management*, 16(3), 137-143.
- Lian, J., & Rønnevik, J. (2011). Airport competition – regional airports losing ground to main airports. *Journal of Transport Geography*, 19(1), 85-92.
- Merkert, R., & Hensher, D. (2013). The importance of completeness and clarity in air transport contracts in remote regions in Europe and Australia. *Transportation Journal*, 52(3), 365-390.
- OCDE. (2011). *Guía sobre Herramientas para la Evaluación de la Competencia*.
- Parkin, M., Powell, M., & Matthews, K. (2005). *Economics*. Pearson Education Limited.
- Santaló, J. (2013). El impacto de la obligación de servicio público de las rutas aéreas sobre la competencia. Efectos no deseados. En Autoritat Catalana de la Competència, *Regulación y competencia: en busca de efectos no deseados* (págs. 195-200).
- Socorro, M., & Betancor, O. (2019). Air transport subsidies for resident passengers: the unexpected effects on competition, Documento de trabajo, Universidad de las Palmas de Gran Canaria.
- Takahiko, K. (2018). A Subsidy Inversely Related to the Product Price. (U. o. School, Ed.) *Discussion Papers in Economics and Finance*, 18(9).
- Thune-Larsen, H., Bråthen, S., & Eriksen, K. S. (2014). Tender procedure for regional air services in Southern Norway. *Transportøkonomisk institutt*.
- Valido, J., Socorro, M., Hernández, A., & Betancor, O. (2014). Air transport subsidies for resident passengers when carriers have market power. *Transportation Research Part E: Logistics and Transportation Review*, 70, 388-399.
- Weyl, E. G. (s.f.). Pass-through as an economic tool: Principles of incidence under imperfect competition. *Journal of Political Economy*, 121(3), 528-583.
- Williams, G. (2010). European experience with direct subsidization of air services. *Public Money Manage*, 25, 155–161.
- Williams, G., & Pagliari, R. (2004). A comparative analysis of the application and use of public service obligations in air transport within the EU. *Transport Policy*, 11(1), 55-66.

