

CAPÍTULO VII

Bonificaciones aéreas a pasajeros residentes en Canarias y Baleares: efectos y recomendaciones regulatorias*

Patricia Jiménez Martínez
Marta Soriano Flórez
Lara Tobías Peña

Entre 2017 y 2018, la bonificación en los precios de los billetes de avión a residentes en territorios no peninsulares aumentó del 50 por 100 al 75 por 100 de la tarifa. La CNMC publicó en 2020 un estudio en el que analizó teórica y empíricamente, de forma descriptiva, el impacto de las bonificaciones. Tras subir al 75 por 100 la bonificación, se incrementó notablemente la demanda de viajeros residentes en Canarias y Baleares, lo que impulsó al alza las tarifas aéreas de los billetes comprados por residentes en los vuelos con la Península. Por ello, a pesar de que se redujeron los precios pagados por los residentes (después de aplicar su bonificación), variaron en menor proporción que la bonificación y los no residentes se protegieron de la subida tarifaria anticipando su compra y viajando más con aerolíneas *low cost*. En cambio, en las rutas interinsulares la tarifa media no creció, pese al mayor aumento de la demanda de residentes, probablemente por una mayor capacidad ociosa de la oferta. Por su parte, el coste para las arcas públicas de la bonificación a residentes se multiplicó por más de dos. La CNMC recomendó valorar mecanismos para incrementar la sensibilidad de los residentes al precio, reconsiderar el sistema de apoyo a la conectividad en su conjunto y estudiar sistemas alternativos. Las bonificaciones al transporte aéreo suscitan un amplio interés por su impacto social y político, por lo que el estudio ha tenido una gran repercusión y ha contribuido a enriquecer el debate, siendo citado frecuentemente en círculos especializados, en debates políticos y en medios generalistas.

Palabras clave: transporte aéreo, subsidios, regulación económica, eficiencia, intervención pública.

JEL classification: H22, H30, L51, L93.

* Los puntos de vista expresados en este artículo son responsabilidad exclusiva de las autoras y no reflejan necesariamente los del Banco de España ni la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).

1. INTRODUCCIÓN

En abril de 2020, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) publicó uno de los estudios que mayor repercusión han tenido en los últimos años: el “Estudio sobre el impacto de las bonificaciones en los precios de los billetes aéreos en territorios no peninsulares” ([E/CNMC/005/18](#)), en el que se analizan los efectos sobre el mercado aéreo insular de los incrementos de la bonificación a los residentes en Canarias y Baleares aprobados en 2017 y 2018.

El Estado cuenta con distintas herramientas para garantizar la cohesión económica y social de sus territorios y lograr la realización efectiva del principio de solidaridad recogido en el artículo 2 de la Constitución Española. Una de las principales medidas es la bonificación parcial de los billetes aéreos a los residentes en las Comunidades Autónomas de Illes Balears e Islas Canarias, así como a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, para los trayectos que realicen entre sus territorios y 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 a lo largo de los años hasta suponer, desde 2007 y hasta 2017, el 50 por 100 del precio del billete.

En 2017 y 2018 se produjeron los últimos cambios sobre el sistema, incrementándose el porcentaje de bonificación del 50 por 100 al 75 por 100, primero para los trayectos interinsulares (julio de 2017) y, finalmente, para los trayectos con la Península (julio de 2018).

A raíz de estas modificaciones, algunas voces alertaron sobre alzas en los precios de los billetes aéreos. Por ello, en noviembre de 2018 la Dirección General de Aviación Civil del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (DGAC) y la Dirección General de Ports i Aeroports del Govern 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.

2. PRINCIPALES RESULTADOS DEL ESTUDIO

En este estudio, la CNMC analizó teórica y empíricamente el diseño de los sistemas de ayuda a la conectividad aérea de los territorios insulares. En concreto, estudió los efectos del incremento de la bonificación de la tarifa aérea a residentes en las Islas Baleares y Canarias hasta el 75 por 100 sobre las tarifas y precios¹ efectivamente soportados por los beneficiarios, así como sobre otras variables de demanda y oferta, en los que se focaliza esta sección.

¹ 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. La bonificación a residentes se calcula como el 75 por 100 de la tarifa del servicio regular. El precio efectivo que soportan los beneficiarios de la medida es el resultado de la tarifa del servicio regular, menos la bonificación, más las tasas no bonificables.

El estudio se llevó a cabo con información proporcionada por la Dirección General de Aviación Civil y las principales aerolíneas operadoras en las rutas archipiélagos-Península². Se trata de datos mensuales sobre demanda, oferta y precios del periodo 2016 a 2019³, dividiendo las rutas aéreas en cuatro agrupaciones en función del archipiélago al que pertenecen y de si se trata de rutas interinsulares o con la Península⁴. El análisis se centró en capturar el efecto del cambio del 50 por 100 al 75 por 100 en la bonificación de la tarifa a residentes sobre las variables económicas de precio, demanda y oferta en el año de dicho cambio mediante su comparación con la evolución de esas mismas variables durante los años de referencia (resto de periodos donde ese *shock* no tuvo lugar). Se utilizaron números índice en el análisis⁵ asignando el valor de 100 a cada variable en el mes de junio de cada año, para así estudiar su evolución durante la primera parte del año y a partir de julio (mes en que subió el porcentaje de bonificación) y compararla con la evolución durante los años de referencia, tratando de observar una posible ruptura en el año del *shock* sobre la evolución habitual de la variable, y de este modo extraer conclusiones indiciarias sobre el posible impacto de esta medida.

Se trata, por tanto, de un análisis empírico descriptivo. Si bien del análisis empírico no se pudieron extraer conclusiones en términos de causalidad, al poder estar influyendo otros factores no tenidos en cuenta en el estudio sobre las variables que se analizaron, sí que se pudieron extraer conclusiones indiciarias sobre sus efectos al identificar las rupturas en la tendencia tras el shock que supuso la subida del porcentaje de bonificación.

En las rutas entre los archipiélagos y la Península (tanto en las rutas entre las Islas Baleares y la Península, como entre las Islas Canarias y la Península), tras el aumento al 75 por 100 de la bonificación en julio de 2018, las tarifas aéreas medias experimentaron un crecimiento singular (Figura 1), diferente al del resto de periodos en que no se produjo el *shock*, evolucionando por encima de años anteriores (en las rutas Baleares-Península, la diferencia se fue ampliando hasta llegar al 22 por 100 en diciembre, y en las rutas Canarias-Península en el segundo semestre de 2018 se mantuvo un 9 por 100 por encima, de media). Además, al año siguiente, las tarifas permanecieron por encima de años previos, denotando la persistencia del alza de precios.

En concreto, los pasajeros que compraron billetes aéreos más caros fueron los residentes en las islas⁶, que ya venían adquiriendo con anterioridad tarifas más altas que los no residentes, y ampliaron esta brecha hasta el 40 por 100 en el caso de Baleares (la tarifa media

² Se requirió información a Iberia Express, Air Europa, Ryanair y Vueling. Estas compañías transportaban el 95 por 100 y el 86 por 100 de pasajeros en las rutas más densas (con más de 500.000 pasajeros en vuelos comerciales anuales) que conectaban la Península con Baleares y Canarias, respectivamente.

³ El estudio se llevó a cabo con datos previos a la crisis sanitaria provocada por el COVID-19 y se refiere por tanto a la situación previa del mercado y a la regulación que existía hasta dicho momento.

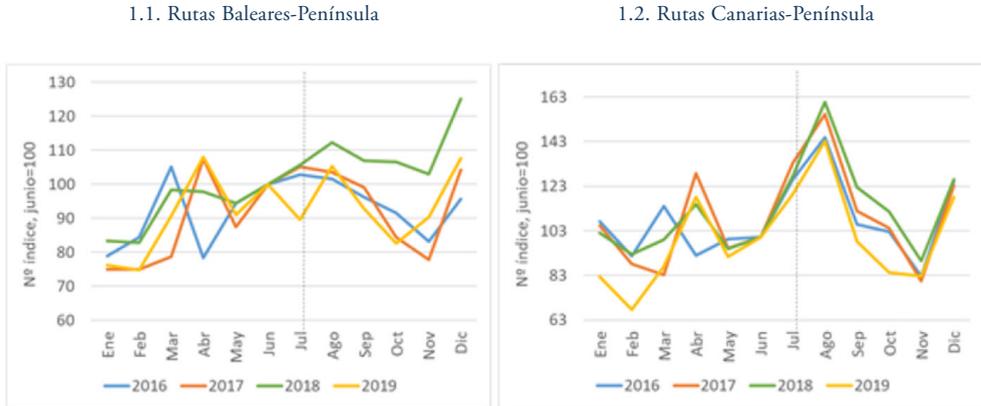
⁴ Es decir, los cuatro grupos de rutas son Baleares-Península, Baleares interinsular, Canarias-Península y Canarias interinsular.

⁵ Los números índice permiten aislar el análisis de las “interferencias” de aquellos factores que puedan haber afectado al comportamiento de las variables de forma diferenciada en los distintos años evaluados.

⁶ Las tarifas de billetes comprados por residentes evolucionaron un 40 por 100 por encima de otros años en Baleares y un 17 por 100 en Canarias.

Figura 1.

Evolución de las tarifas medias de billetes adquiridos por el total de pasajeros en las rutas con la Península (2016-2019) (Números índice)



Nota: La línea gris discontinua marca el momento en que se produjo el aumento del porcentaje de bonificación del 50 por 100 al 75 por 100.

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

desembolsada por no residentes también evolucionó por encima de otros años, pero muy por debajo del caso de los residentes) y hasta el 50 por 100 en Canarias (donde la tarifa de los billetes comprados por no residentes se mantuvo inalterada).

Esta diferencia de tarifas entre los billetes adquiridos por pasajeros residentes y no residentes no indica necesariamente que las aerolíneas ofrezcan tarifas distintas para los dos grupos de consumidores. La diferencia tarifaria puede ir ligada al distinto patrón de compra de ambos grupos: los no residentes ya adquirían sus billetes con una antelación superior a la de los residentes, y tras el *shock* la adelantaron, ampliando esta diferencia⁷. Además, los no residentes se decantaron más por billetes aéreos con menores prestaciones y escogieron en mayor medida compañías *low cost* tras la subida en la bonificación y en las tarifas. En cambio, los residentes insulares mantuvieron su patrón de compra prácticamente inalterado (en Baleares no se observa ningún cambio y en Canarias anticiparon la compra de los billetes, pero en mucha menor medida que los no residentes). Este comportamiento diferenciado entre residentes y no residentes puede estar inducido por la propia bonificación, ya que, al subir las tarifas, los no residentes pudieron buscar protegerse de la subida adelantando sus compras, reduciendo las prestaciones en los vuelos y decantándose por compañías de bajo coste para

⁷ En Baleares, los pasajeros no residentes compraban sus billetes, de media, con siete días más de antelación que los residentes antes del *shock* y con 11 días tras el *shock*. En Canarias, los no residentes compraban con 13 días más de antelación antes del *shock* y con 18 días tras el *shock*.

conseguir billetes a tarifas más económicas. Los residentes, por su parte, no tendrían tantos incentivos a anticipar la adquisición por su menor sensibilidad al precio (al soportar solo una parte de la tarifa), que tras la subida de la bonificación del 50 por 100 al 75 por 100 se vio más mermada por tener que costear una proporción todavía menor de la tarifa total, y probablemente por la distinta naturaleza de sus viajes, horarios o días de preferencia, lo que les llevaría a adquirir billetes con tarifas efectivas medias mayores.

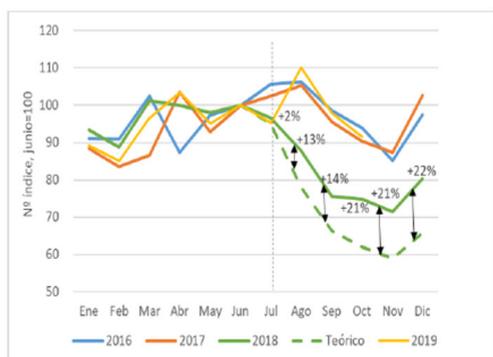
Teniendo en cuenta el diferente comportamiento de los dos grupos de pasajeros y su diferente disposición a pagar, la estrategia óptima de las aerolíneas para maximizar sus beneficios sería modular su oferta de acuerdo con las características de los demandantes en cada momento: si identifican que los consumidores que compran con una cierta antelación o demandan vuelos con un determinado horario tienen mayor disposición al pago (como será el caso de los residentes al tener bonificado el 75 por 100 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 explícita por motivos geográficos.

En todo caso, a pesar de la subida tarifaria, los residentes acabaron pagando un menor precio efectivo (tras descontar la bonificación) tras el *shock*, lo que implica que se abarató el transporte aéreo para los residentes insulares, pero menos que si la tarifa media hubiese evolucionado al mismo ritmo que en los años previos, es decir, si no se hubiese producido

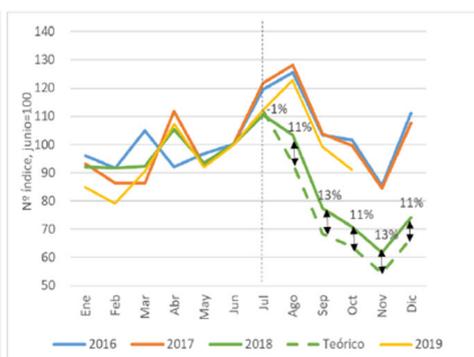
Figura 2.

Precio medio efectivo pagado por los residentes (2016-2019) en las rutas con la Península y comparación respecto del precio teórico en 2018 (Números índice)

2.1. Rutas Baleares-Península



2.2. Rutas Canarias-Península



Nota: La línea gris discontinua marca el momento en que se produjo el aumento del porcentaje de bonificación del 50 por 100 al 75 por 100.

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

ningún efecto traslación de la bonificación a la tarifa aérea. El precio efectivo medio llegó a ser en Baleares un 21 por 100 más elevado de lo que habría sido si dicho efecto traslación no se hubiese producido (precio teórico⁸ representado por líneas discontinuas en la Figura 2) y un 12 por 100 en Canarias, manteniéndose la distancia en adelante. Por tanto, el aumento tarifario impidió que los residentes se beneficiaran en su totalidad del aumento de la bonificación.

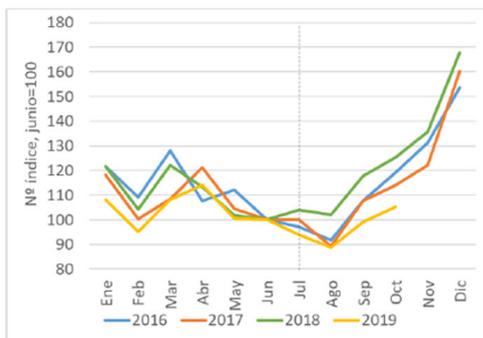
La evolución de las tarifas aéreas tras el aumento del porcentaje de bonificación antes descrita podría estar desencadenada, entre otros factores, por el aumento en la demanda de residentes que tuvo lugar tras subir el porcentaje de bonificación (Figura 3), al abaratare el precio de los billetes entre las islas y la Península para estos pasajeros (su demanda se incrementó un 10 por 100 en las rutas Baleares-Península frente a los años tomados de referencia y un 15 por 100 en las rutas Canarias-Península).

La demanda de los no residentes, sin embargo, no se vio alterada en ninguna de las dos agrupaciones, de modo que la subida tarifaria no expulsó a este grupo de pasajeros. Los residentes suponen un tercio de la demanda total de los viajeros entre Baleares y la Península,

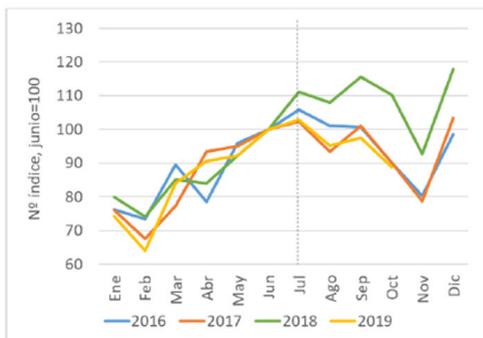
Figura 3.

Evolución de la demanda de pasajeros residentes en las rutas con Península (2016-2019)
(Números índice)

3.1. Rutas Baleares-Península



3.2. Rutas Canarias-Península



Nota: La línea gris discontinua marca el momento en que se produjo el aumento del porcentaje de bonificación del 50 por 100 al 75 por 100.

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

⁸ El precio medio teórico es 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.

de modo que esta no se vio casi afectada, mientras en Canarias su participación se elevó hasta más del 40 por 100 tras el *shock* y la demanda total creció un 7 por 100.

Por el lado de la oferta, y en paralelo a la evolución de la demanda total, en Baleares no se apreció una evolución diferenciada de la de los años de referencia en términos de número de empresas competidoras en el mercado o de asientos ofertados por estas, mientras que en Canarias el número de competidores aumentó en dos y la evolución de los asientos ofertados subió un 9 por 100 frente a los periodos de referencia, adaptándose al aumento de la demanda.

Además, en el estudio se consideraron otros posibles factores que podrían resultar de relevancia para explicar la evolución de las variables analizadas. En primer lugar, la evolución del precio del combustible no pareció capaz de explicar el aumento de las tarifas aéreas. También sería posible que hubiera limitaciones que impidieran un ajuste rápido de la oferta al aumento de la demanda, lo que podría presionar las tarifas al alza. Si bien es cierto que la proporción de asientos ocupados sobre asientos ofertados en los vuelos (factor de ocupación) en el segundo semestre de 2018 se situó en los mismos niveles del resto de años no puede descartarse la existencia de otros factores que dificultasen el ajuste oferta–demanda. Así, en el periodo de realización del estudio, tenían problemas de congestión (al menos para algunos periodos del día, la semana o la temporada) la mayor parte de los aeropuertos españoles más importantes, entre los que se encuentran los de las Islas Baleares y seis de las Islas Canarias⁹. Esto podría explicar que los precios se disparen para algunos vuelos ante la dificultad de aumentar la oferta, aumentando con ello las tarifas medias. Incluso aunque no existiesen 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 puntuales¹⁰.

En suma, la subida de las tarifas aéreas entre los archipiélagos y la Península podría ser el reflejo de la traslación a precios del aumento de la bonificación. Esta traslación podría derivarse del aumento de la demanda de residentes y de su pérdida de sensibilidad al precio, que dio lugar a un incentivo para que las aerolíneas ofertasen mayores tarifas sin verse perjudicadas por una caída de la demanda de residentes (por esa menor sensibilidad) ni de no residentes (que variaron 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 otro lado, la evolución en las rutas interinsulares de Canarias y de Baleares fue diferente, puesto que tras la subida de la bonificación al 75 por 100 en julio de 2017, no se observó una ruptura en las tarifas de estos vuelos, de modo que no se habría producido una traslación de la subvención a la tarifa (Figura 4).

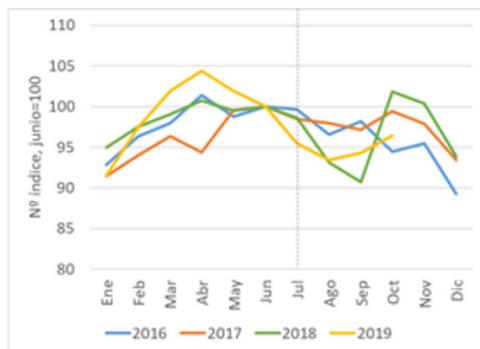
⁹ Asociación Internacional de Transporte Aéreo.

¹⁰ La frecuencia de los datos con los que se llevó a cabo el estudio no permitía identificar si en ciertos horarios o días “punta” había problemas de adaptación de la oferta.

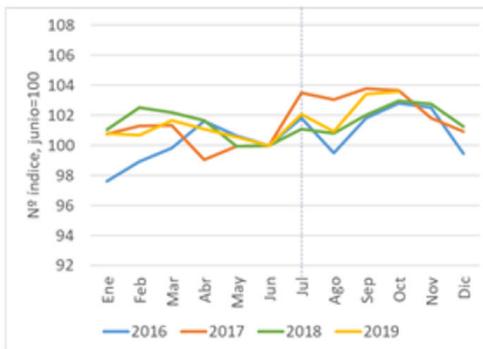
Figura 4.

Evolución de las tarifas medias de billetes adquiridos por el total de pasajeros en las rutas interinsulares (2016-2019) (Números índice)

4.1. Rutas interinsulares Baleares



4.2. Rutas interinsulares Canarias



Nota: La línea gris discontinua marca el momento en que se produjo el aumento del porcentaje de bonificación del 50 por 100 al 75 por 100.

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

No obstante, los distintos patrones de compra de los pasajeros también resultaron patentes en estas rutas: los residentes en las islas ya venían adquiriendo tarifas más elevadas que los no residentes¹¹ antes del incremento de la bonificación, ampliándose la distancia en el caso canario hasta el 43 por 100¹², ya que las tarifas medias de billetes adquiridos por no residentes cayeron a partir de entonces, mientras la de los residentes se mantuvieron. Por ello, aunque *a priori* la subida de la bonificación no se trasladase directamente a la tarifa de los residentes, sí que es cierto que estos no se beneficiaron de la caída de tarifas medias experimentada por los billetes adquiridos por los no residentes. Esta discrepancia pudo estar inducida por la menor sensibilidad a los precios que ocasionó el aumento en la bonificación en los residentes.

Por otro lado, en las rutas interinsulares existen Obligaciones de Servicio Público (OSP) que imponen una tarifa de referencia limitativa de la tarifa media efectiva que las aerolíneas pueden aplicar y cabría pensar que podría ser la razón del comportamiento diferenciado en estas rutas frente a las que unen los archipiélagos y la Península. Sin embargo, en el estudio se

¹¹ Los residentes adquirirían, de media, billetes con tarifas un 12 por 100 superiores a los no residentes en Baleares y un 15 por 100 en Canarias.

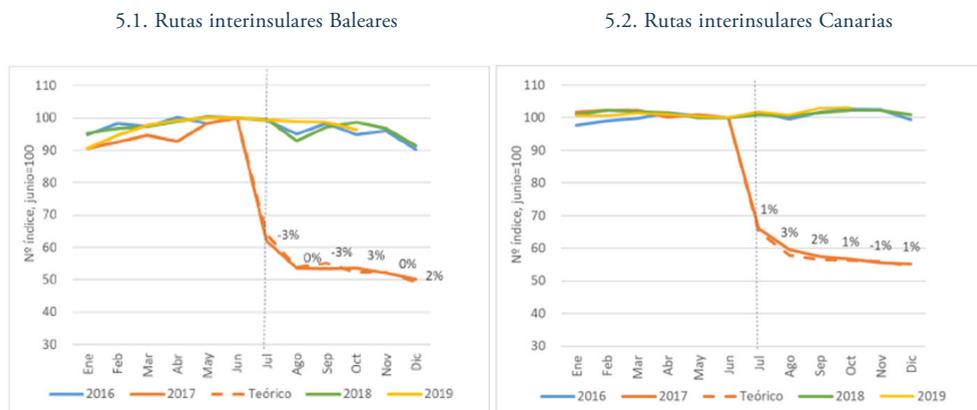
¹² En el caso balear, no se observa ningún cambio tras el aumento de la bonificación. Las tarifas de los billetes adquiridos por residentes se mantuvieron un 12 por 100 por encima de las de los billetes adquiridos por no residentes, al igual que antes del aumento de la bonificación.

constató que las tarifas medias se encontraban alejadas de estos límites, es decir, las aerolíneas tenían margen para subir sus tarifas sin incumplir la regulación, por lo que se descartó dicha hipótesis.

Dado que no se incrementó la tarifa media, el precio efectivo pagado por los residentes se redujo tanto como resultaba esperable tras aplicar la bonificación (Figura 5), de modo que la medida resultó efectiva para abaratar el transporte interinsular de los residentes en los archipiélagos.

Figura 5.

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



Nota: La línea gris discontinua marca el momento en que se produjo el aumento del porcentaje de bonificación del 50 por 100 al 75 por 100.

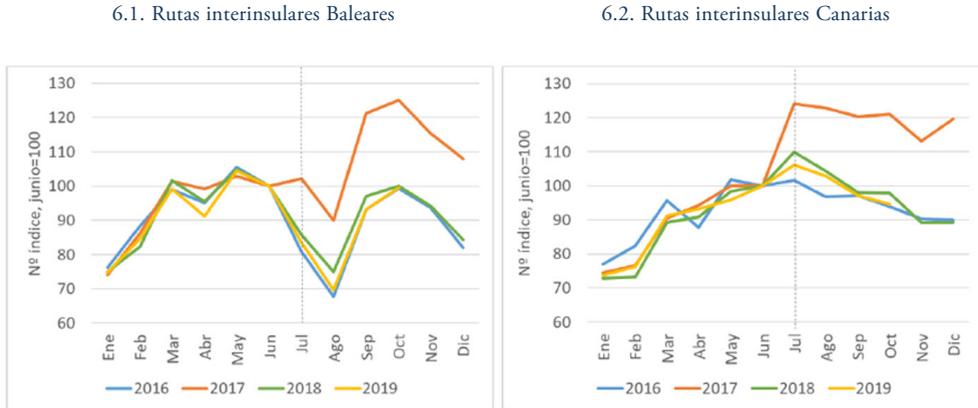
Fuente: CNMC a partir de los datos proporcionados por la DGAC.

Del mismo modo que en las rutas que conectaban las islas con la Península, en las interinsulares la demanda de residentes (Figura 6) registró un fuerte impulso a partir de julio de 2017 (en ambos archipiélagos se situó en torno a un 25 por 100 por encima de su evolución en los años tomados como referencia y dicho impulso se mantuvo en los años posteriores) y la demanda de no residentes no se vio afectada. Habida cuenta del alto porcentaje de participación de los residentes en la demanda total de vuelos interinsulares (75 por 100 en Baleares y 87 por 100 en Canarias), la demanda total creció significativamente.

La oferta se ajustó al aumento de demanda, al menos en un primer momento, mediante la subida en el factor de ocupación, que en las rutas interinsulares partía de niveles muy inferiores respecto a los vuelos con la Península, probablemente por las OSP que establecen

Figura 6.

Evolución de la demanda de pasajeros residentes en las rutas interinsulares (2016-2019)
(Números índice)



Nota: La línea gris discontinua marca el momento en que se produjo el aumento del porcentaje de bonificación del 50 por 100 al 75 por 100.

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

límites máximos a este factor e implican obligaciones adicionales para las aerolíneas si son superados. De hecho, en Canarias el límite impuesto en el factor de ocupación llegó a superarse durante el verano de 2017, tras lo que retornó a niveles previos, compensándose vía más asientos ofertados. Además, en el verano de 2017, justo después de la subida de la bonificación, irrumpió en el mercado interinsular canario una nueva aerolínea (Air Europa), rompiendo el monopolio de facto que hubo entre 2012 y 2017¹³, lo que incrementó la competencia y pudo desincentivar la subida tarifaria.

Por tanto, y a diferencia de lo ocurrido en las rutas con la Península, en los trayectos interinsulares no se registró una subida tarifaria pese al mayor aumento de la demanda de residentes (y de la total) y su menor sensibilidad al precio, al ajustarse la oferta mediante la mayor ocupación de los vuelos y la oferta de más plazas.

Por otra parte, el coste para las arcas públicas de la bonificación aérea a los residentes en las islas pasó de 309 millones de euros en 2016 (cuando la subvención se encontraba en el 50 por 100 de la tarifa) a 765 millones de euros en 2019¹⁴. En los trayectos entre los

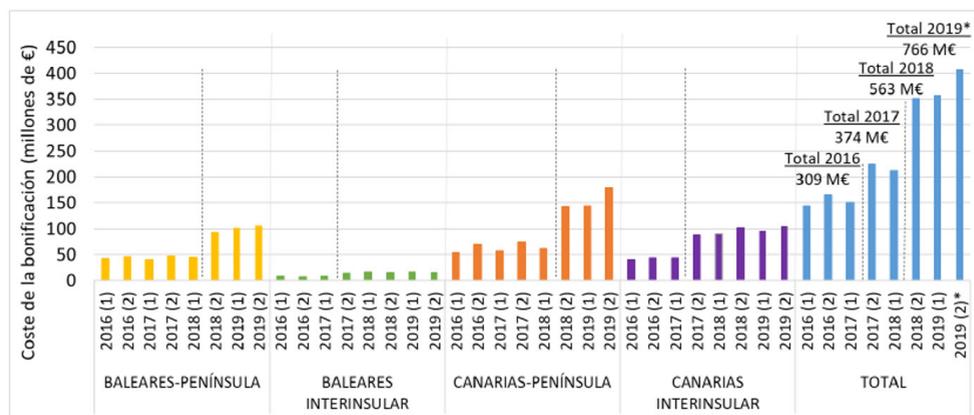
¹³ Durante el periodo 2008-2017, se produjo una caída de los precios en todos los grupos de rutas analizadas, excepto en el mercado interinsular canario, a lo que pudo contribuir su estructura de monopolio de facto entre 2012 y 2017.

¹⁴ Dato estimado en el estudio por no estar disponible la información de noviembre y diciembre de 2019 durante su realización.

archipiélagos y la Península, el coste se disparó como consecuencia de la subida al 75 por 100 del porcentaje bonificado, del aumento de la tarifa media efectiva y del incremento en la demanda de residentes, de modo que prácticamente se duplicó durante el segundo semestre de 2018 frente al mismo periodo de 2017 y en el primer semestre de 2019 había crecido más del 130 por 100 interanual. En las rutas interinsulares, el coste para el Estado tras la subida en la bonificación también pasó a ser más del doble, en este caso, debido al incremento en el porcentaje bonificado y a la mayor demanda de pasajeros residentes, beneficiarios de la subvención.

Figura 7.

Coste para el Estado de la bonificación por semestre (2016-2019)



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 estimaron 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 por 100 al 75 por 100 en cada uno de los agregados.

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

3. RECOMENDACIONES DE LA CNMC

Del análisis empírico antes presentado, se concluyó que el incremento en el porcentaje de bonificación mejoró la conectividad porque impulsó la demanda de los pasajeros residentes al abaratar sus viajes y no desplazó a los no residentes del mercado.

Por otro lado, no se apreciaron signos de traslación de la bonificación a precios en las rutas interinsulares, beneficiándose los residentes de la bajada de precios esperada, pero en las rutas islas-Península sí se observaron signos de traslación, particularmente en las tarifas adquiridas por viajeros residentes, lo que les impidió beneficiarse del abaratamiento de los billetes tanto como hubiera sido esperable. Los no residentes modificaron su patrón de consumo en las rutas isla-Península tras la subida de la bonificación, anticipando sus compras y

escogiendo aerolíneas *low cost* en mayor medida. Estos diferentes patrones de comportamiento entre residentes y no residentes (que pueden deberse a su diferente sensibilidad al precio) podrían favorecer las diferencias de precio entre ambos grupos si las aerolíneas identifican los distintos patrones y modulan sus precios en función de su distinta disposición al pago, sin que necesariamente se discrimine por la residencia del comprador o por su ubicación en el momento de comprar el billete. La traslación de la ayuda a precios se podría atenuar según la capacidad de adaptación de la oferta: de hecho, la entrada de un operador que rompió el monopolio en el mercado interinsular canario en 2017 pudo desincentivar el aumento de las tarifas, y el menor factor de ocupación medio en vuelos interinsulares permitió absorber el aumento de demanda sin necesidad de aumentar los asientos ofertados en el corto plazo. Por su parte, los problemas de congestión, más frecuentes en rutas islas-Península, y los problemas operativos para adaptar la oferta a los picos de demanda en el corto plazo pueden haber influido en el aumento de precios en estas rutas.

Por último, el coste para las arcas del Estado se multiplicó por más de dos.

Además de los resultados extraídos del análisis resumido en este artículo, la CNMC señaló que toda forma de intervención pública para apoyar la conectividad afecta a la eficiencia del mercado, ya que altera su funcionamiento, pues modifica las condiciones de demanda u oferta, los incentivos de los agentes y su comportamiento, generando distorsiones. Esta conclusión se deriva, conjuntamente, de la literatura económica teórica y empírica (también descrita en el estudio).

Por todo ello, la CNMC recomendó que las Autoridades reflexionen acerca de si el sistema logra la consecución de los objetivos públicos establecidos al menor coste posible. Se recomendó que valoren medidas de aumento de la sensibilidad al precio de los pasajeros residentes con el fin de minimizar las consecuencias indeseadas que tuvo el aumento de la bonificación (por ejemplo, indicar el precio total del billete junto al precio bonificado, liquidar la ayuda *a posteriori*, o limitar la cantidad o los conceptos bonificables de los billetes). Asimismo, se instó a adoptar una visión de conjunto sobre todas las medidas que coexisten para compensar la insularidad¹⁵, realizar una continua revisión desde el punto de vista de los principios de regulación económica eficiente para garantizar su eficacia y valorar otros posibles mecanismos de ayuda para compensar la insularidad (como un régimen de exenciones fiscales a residentes desligadas de la realización de desplazamientos).

4. REPERCUSIÓN DEL ESTUDIO

El estudio de la CNMC no fue el único informe publicado en 2020 sobre esta cuestión. La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) publicó en julio de ese año

¹⁵ Además de las bonificaciones a residentes, existen otras como las tarifas aeroportuarias bonificadas, las ayudas para la puesta en marcha de nuevas rutas o las OSP. La CNMC puso de manifiesto que las OSP pueden tener efectos indeseados si su diseño es inadecuado. Entre otros, introducen rigidez sobre la oferta, los límites al factor de ocupación impiden que las aerolíneas sean lo más eficientes posible (ocupando los aviones al máximo de su capacidad), desincentivan la entrada de nuevos competidores y pueden consolidar situaciones de escasa competencia en el mercado. Además, las tarifas efectivas fueron muy inferiores a las de referencia, lo que cuestiona su necesidad.

el estudio “Infraestructuras de transporte” dentro de la segunda fase del *Spending Review*¹⁶, donde alcanza conclusiones similares a la CNMC, poniendo de manifiesto la traslación parcial de la subvención a los precios en los trayectos entre las islas y la Península. La AIREF incluye, además, un análisis del efecto redistributivo de la subvención, que refleja que el impacto es regresivo, al absorber los residentes de mayor renta la mayor parte de las ayudas. Para solucionarlo, la AIREF propone sustituir la subvención del 75 por 100 del precio del viaje por una subvención de cuantía fija para cada una de las rutas, así como estudiar mecanismos para lograr una distribución más igualitaria de la subvención por niveles de renta.

A diferencia de la AIREF, la CNMC optó por no entrar en consideraciones distributivas por exceder el ámbito competencial del organismo, sin perjuicio de apuntar en su estudio que tales cuestiones son relevantes y el diseño de las ayudas impacta directamente sobre la redistribución. La CNMC tampoco se posiciona en su estudio a favor de un diseño concreto de la ayuda, sino que subraya que las distintas alternativas tienen ventajas e inconvenientes y que es a la Administración a quien le corresponde ponderarlas a la hora de optar por un diseño específico.

Por otro lado, además de a la CNMC, la DGAC había encargado en 2018 un informe a la Universidad Pompeu Fabra titulado “Análisis del impacto de las bonificaciones al transporte aéreo de residentes en regiones no peninsulares y posibles alternativas”¹⁷.

La multitud de informes sobre la materia es reflejo del interés que suscita la cuestión, por el impacto social y político de dichas ayudas. De hecho, el estudio de la CNMC es uno de los de mayor repercusión de los últimos años y muestra de ello es la frecuencia con la que el mismo es citado, tanto en círculos especializados¹⁸ como en medios generalistas e incluso en el debate político. Desde su publicación, son habituales las menciones al estudio de la CNMC (así como al de la AIREF y al de la Universidad Pompeu Fabra), tanto en medios de comunicación¹⁹ como en interpelaciones (escritas y orales) al gobierno, especialmente en el Senado. Una de las primeras reacciones al estudio se produjo el mismo mes de su publicación, en abril de 2020, cuando los Gobiernos autonómicos de los territorios extrapeninsulares (Islas Canarias, Illes Balears, Ceuta y Melilla) anunciaron que elevarían un documento conjunto al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana para “reclamar al Gobierno del Estado la adopción de medidas que aseguren el control de los precios en los vuelos a la Península y la garantía del mantenimiento del descuento del 75 por 100 para los residentes en los actuales términos o su mejora” ante la “importancia

¹⁶ <https://www.airef.es/es/estudio-2-infraestructuras-transporte/>

¹⁷ Disponible en respuesta a pregunta parlamentaria de 23/01/2021 en el siguiente enlace: https://www.congreso.es/entradap/114p/e10/e_0106586_n_000.pdf

¹⁸ En abril de 2022, Fedea organizó un episodio de “Diálogos Fedea” dedicado a “la necesidad de evaluar las políticas públicas, tomando como caso esta política de subvenciones y de intervención en el mercado; y como las recomendaciones de dicha evaluación por agencias independientes ha sido recibida por el poder político”, en el que participaron Ginés de Rus (ULPGC y Fedea), Joaquín López Vallés (CNMC) y Ángel Martínez Jorge (EsadeEcPol). Más información en: <https://policy.fedea.net/la-importancia-de-evaluar-las-politicas-publicas/>

¹⁹ Uno de los ejemplos más recientes es el capítulo “Embarque al 75%” del programa Informe Trópico, de la Radio Televisión Canaria, emitido el 10/04/2022 y en el que participa la CNMC.

del estudio de la CNMC²⁰. Otro ejemplo más reciente es la publicación por parte del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana de una [nota de prensa](#) en febrero de 2021 en respuesta a la celebración de un seminario organizado por Funcas y la CNMC sobre [los posibles efectos no deseados de las ayudas públicas](#), centrado en el caso de las subvenciones al transporte aéreo de los residentes en los territorios extrapeninsulares. En la misma, aclara que “los estudios no representan la posición del Ministerio, sin perjuicio de que se respete todos los trabajos realizados sobre esta materia por los distintos organismos”.

A pesar de que todavía no haya dado lugar a cambios en el diseño del sistema de bonificaciones, el hecho de que el estudio de la CNMC sea ampliamente conocido y habitualmente citado en el debate público hace que pueda considerarse uno de los más exitosos del organismo por su contribución a poner de manifiesto la importancia del análisis riguroso y objetivo de las políticas públicas, subrayar cómo su diseño influye sobre el mercado al afectar a los incentivos de los agentes y la estructura del mercado y contribuir al debate público acerca de cómo puede mejorarse la intervención de la Administración para maximizar el bienestar general.

5. CONCLUSIONES

El “Estudio sobre el impacto de las bonificaciones en los precios de los billetes aéreos en territorios no peninsulares” ([E/CNMC/005/18](#)) puede considerarse uno de los estudios de evaluación de políticas públicas de mayor relevancia de los últimos años. En el mismo, se muestra cómo toda forma de intervención en el mercado afecta a la eficiencia y puede generar efectos no deseados, como la traslación parcial a los precios de una ayuda como las subvenciones al transporte aéreo de los residentes en los territorios extrapeninsulares. Por eso, es responsabilidad de la Administración sopesar en cada caso particular las distintas alternativas de diseño y valorar los costes y beneficios de cada una de ellas para garantizar la consecución del máximo bienestar general. Para apoyar a la Administración en esta tarea, es fundamental la labor de análisis y estudio de organismos independientes como la CNMC.

Referencias

AIREF (2020). *Spending review* fase II. Estudio infraestructuras de transporte.

CNMC (2020). [E/CNMC/005/18](#) Estudio sobre precios de billetes aéreos en territorios no peninsulares.

²⁰ Más información disponible en: <https://www3.gobiernodecanarias.org/noticias/canarias-illes-balears-ceuta-y-melilla-reclaman-al-estado-medidas-para-evitar-el-incremento-en-los-billetes/?format=pdf>