



TRIBUNAL DE CUENTAS

N.º 1.631

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL PROGRAMA 441N
“SUBVENCIONES Y APOYO AL TRANSPORTE MARÍTIMO”,
EJERCICIO 2023**



El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 28 de julio de 2025, el Informe de Fiscalización del Programa 441N “Subvenciones y apoyo al transporte marítimo”, ejercicio 2023, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	9
I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR	9
I.2. ANTECEDENTES	9
I.2.1. Descripción del programa	9
I.2.2. Órgano gestor. Estructura y competencias	10
I.2.3. Principales actividades y marco normativo	11
I.3. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL DE LA FISCALIZACIÓN	12
I.4. TIPO DE FISCALIZACIÓN Y OBJETIVOS GENERALES	13
I.5. TRÁMITE DE ALEGACIONES	14
II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	14
II.1. ANÁLISIS DEL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN	14
II.2. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA	16
II.3. ANÁLISIS DE LAS OBLIGACIONES Y CONTRATOS DE NAVEGACIÓN EN LÍNEAS DE INTERÉS PÚBLICO	21
II.3.1. Descripción del sistema	21
II.3.2. Contratos de servicio público	23
II.4. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DE SUBVENCIONES AL TRANSPORTE MARÍTIMO A RESIDENTES NO PENINSULARES Y A FAMILIAS NUMEROSAS	32
II.4.1. Análisis del sistema de bonificaciones a residentes y familias numerosas	32
II.4.2. Gestión realizada en 2023	35
II.4.3. Análisis del procedimiento de liquidación y control de las bonificaciones	36
II.4.4. Resultados del análisis de las muestras de bonificaciones	39
II.5. AYUDAS DIRECTAS A NAVIERAS	44
II.6. ANÁLISIS OPERATIVO DE LA GESTIÓN DEL PROGRAMA 441N	47
II.6.1. Evolución del número de embarques bonificados y del importe de las subvenciones a residentes no peninsulares	47
II.6.2. Relación entre número de residentes empadronados y número de viajes bonificados	49
II.6.3. Distribución pasajeros residentes y no residentes. Comparación tarifas medias	50
II.6.4. Análisis de la oferta de tráfico marítimo	51
II.7. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA SOBRE IGUALDAD DE GÉNERO	55
II.7.1. Aplicación del principio de igualdad en la gestión de la contratación	55
II.7.2. Aplicación del principio de igualdad en la gestión de las subvenciones a residentes y a familias numerosas	56
II.7.3. Distribución de efectivos por sexo	56
II.8. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA SOBRE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO	58

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	60
III.1. SISTEMA DE PLANIFICACIÓN	60
III.2. GESTIÓN PRESUPUESTARIA.....	60
III.3. LÍNEAS DE NAVEGACIÓN DE INTERÉS PÚBLICO Y OBLIGACIONES Y CONTRATOS DE SERVICIO PÚBLICO	61
III.4. GESTIÓN DE SUBVENCIONES AL TRANSPORTE MARÍTIMO A RESIDENTES NO PENINSULARES Y A FAMILIAS NUMEROSAS	63
III.5. AYUDAS DIRECTAS A LAS NAVIERAS	65
III.6. ANÁLISIS OPERATIVO DE LA GESTIÓN DEL PROGRAMA 441N	66
III.7. CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA SOBRE IGUALDAD DE GÉNERO.....	67
III.8. CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA SOBRE TRANSPARENCIA.....	67
ANEXOS	69
ALEGACIONES.....	89

RELACIÓN DE ABREVIATURAS, SÍMBOLOS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACM	Acuerdo de Consejo de Ministros
AGE	Administración General del Estado
BDNS	Base de Datos Nacional de Subvenciones
CCAA	Comunidades Autónomas
CSP	Contratos de servicio público
DGMM	Dirección General de la Marina Mercante
LFTCu	Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria
LGS	Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones
LIQUID	Sistema informático de liquidación
LPGE	Ley de Presupuestos Generales del Estado
MTRM	Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible
NCD	Nivel Complemento Destino
OR	Obligaciones reconocidas
OSP	Obligaciones de servicio público
PCAP	Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares
PES	Plan Estratégico de Subvenciones
PGE	Presupuestos Generales del Estado
PLCSP	Plataforma de Contratos del Sector Público
PPTP	Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares
SARA	Sistema de acreditación de residencia automática
UE	Unión Europea

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO Nº 1 – DISTRIBUCIÓN POR CONCEPTOS DEL PROGRAMA 441N	10
CUADRO Nº 2 – INDICADORES DEL PROGRAMA 441N	15
CUADRO Nº 3 – COMPARACIÓN PREVISIONES Y RESULTADOS 2023.....	16
CUADRO Nº 4 – EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL PROGRAMA 441N.....	17
CUADRO Nº 5 – AMPLIACIONES DE CRÉDITO DEL CONCEPTO 481 “PARA SATISFACER BONIFICACIONES EN BILLETES DE TRANSPORTE MARÍTIMO EXPEDIDOS A RESIDENTES”	19
CUADRO Nº 6 – AMPLIACIONES DE CRÉDITO. DETALLE POR SUBCONCEPTOS	19
CUADRO Nº 7 – GASTO DEVENGADO POR SERVICIOS PRESTADOS	20
CUADRO Nº 8 – CONTRATOS DE LÍNEAS DE NAVEGACIÓN DE INTERÉS PÚBLICO	23
CUADRO Nº 9 – CARACTERÍSTICAS DE LAS LÍNEAS DE NAVEGACIÓN CON CSP	24
CUADRO Nº 10 – FECHAS DE TRAMITACIÓN EXPEDIENTES CSP	26
CUADRO Nº 11 – PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN.....	27
CUADRO Nº 12 – CONTRATOS DE NAVEGACIÓN MELILLA - PENÍNSULA	28
CUADRO Nº 13 – BILLETES QUE SUPERAN LAS TARIFAS MÁXIMAS	29
CUADRO Nº 14 – EXPEDIENTES CON TARIFAS APLICADAS ERRÓNEAMENTE	30
CUADRO Nº 15 – EXCESO DE FACTURACIÓN POR VIAJES REALIZADOS EN 2023: DIFERENCIA ENTRE LAS TARIFAS APLICADAS EN LAS LIQUIDACIONES Y LAS MÁXIMAS ESTABLECIDAS EN LOS PPTP.....	31
CUADRO Nº 16 – PORCENTAJES DE DESCUENTO APLICABLES EN 2023 A LAS TARIFAS DE TRANSPORTE MARÍTIMO DE VIAJEROS	33
CUADRO Nº 17 – DISTRIBUCIÓN DE LAS BONIFICACIONES POR TIPOS	35
CUADRO Nº 18 – DISTRIBUCIÓN DE LAS BONIFICACIONES POR SECTORES	36
CUADRO Nº 19 – REVISIÓN POR LA DGMM DE LAS LIQUIDACIONES INCLUIDAS EN LA MUESTRA.....	39
CUADRO Nº 20 – EXCESO DE BONIFICACIÓN EN MUESTRA DE BILLETES SUJETOS A TARIFAS MÁXIMAS	40
CUADRO Nº 21 – INFORMACIÓN EXPEDIENTE DE REINTEGRO LÍNEAS MELILLA-MÁLAGA, MELILLA-ALMERÍA Y MELILLA-MOTRIL.....	41
CUADRO Nº 22 – INFORMACIÓN EXPEDIENTES REINTEGRO LÍNEA CEUTA-PENÍNSULA ...	41
CUADRO Nº 23 – INFORMACIÓN EXPEDIENTE DE REINTEGRO LÍNEA CÁDIZ- CANARIAS..	42
CUADRO Nº 24 – MUESTRA DE BILLETES BONIFICADOS CON TARIFAS LIBRES	43
CUADRO Nº 25 – EXPEDIENTES DE AYUDAS DIRECTAS CORRESPONDIENTES A 2023	45
CUADRO Nº 26 – DISTRIBUCIÓN POR NAVIERAS DE LAS AYUDAS CONCEDIDAS EN 2023	46
CUADRO Nº 27 – DISTRIBUCIÓN POR COMPETENCIA DE LÍNEAS DE NAVEGACIÓN DE LAS AYUDAS CONCEDIDAS EN 2023	46
CUADRO Nº 28 – NÚMERO MEDIO DE VIAJES ANUALES BONIFICADOS POR RESIDENTE EMPADRONADO	49

CUADRO Nº 29 – VIAJES BONIFICADOS EN 2023 A RESIDENTES EN CEUTA	50
CUADRO Nº 30 – DISTRIBUCIÓN DE PASAJEROS RESIDENTES Y NO RESIDENTES 2023... 51	
CUADRO Nº 31 – COMPARACIÓN TARIFAS MEDIAS RESIDENTES Y TOTAL PASAJEROS.. 51	
CUADRO Nº 32 – LÍNEAS OPERADAS EN EXCLUSIVA (2023)	55
CUADRO Nº 33 – DISTRIBUCIÓN POR SEXO DE VIAJEROS PERCEPTORES DE BONIFICACIONES.....	56

RELACIÓN DE GRÁFICOS

GRÁFICO Nº 1 – LÍNEAS DE NAVEGACIÓN DE INTERÉS PÚBLICO.....	21
GRÁFICO Nº 2 – SUBVENCIONES A RESIDENTES Y FAMILIAS NUMEROSAS	36
GRÁFICO Nº 3 – EVOLUCIÓN DE EMBARQUES Y BONIFICACIONES 2019-2023.....	47
GRÁFICO Nº 4 – EVOLUCIÓN NÚMERO DE EMBARQUES 2019-2023	48
GRÁFICO Nº 5 – EVOLUCIÓN DEL IMPORTE DE BONIFICACIONES POR SECTORES.....	48
GRÁFICO Nº 6 – PORCENTAJE DE OBLIGACIONES RECONOCIDAS POR NAVIERAS.....	52
GRÁFICO Nº 7 – EVOLUCIÓN BONIFICACIÓN MEDIA RESIDENTES NO PENINSULARES POR SECTORES 2019-2023	52
GRÁFICO Nº 8 – SECTORES CON INCREMENTO EN BONIFICACIÓN MEDIA	53
GRÁFICO Nº 9 – SECTORES CON TARIFAS ESTABLES	54
GRÁFICO Nº 10 – DISTRIBUCIÓN DE EFECTIVOS POR SEXOS	57
GRÁFICO Nº 11 – DISTRIBUCIÓN EFECTIVOS POR NIVELES Y SEXOS EN PORCENTAJE	58

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

La Fiscalización del *Programa 441N “Subvenciones y apoyo al transporte marítimo”, ejercicio 2023* figura en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2024, aprobado por acuerdo del Pleno de 20 de diciembre de 2023, dentro del apartado D. FISCALIZACIONES PROGRAMADAS POR INICIATIVA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS.

La fiscalización responde principalmente al primer objetivo del Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas 2024-2027: *“Contribuir a una gestión de los fondos públicos eficaz, eficiente y transparente”, y en concreto a la línea de actuación 1. “Impulsar actuaciones fiscalizadoras sobre asuntos de relevancia social y sobre las principales áreas de riesgo de la gestión pública, fomentando el enfoque evaluador”.*

El motivo para su inclusión en el Programa de Fiscalizaciones de 2024 obedece a que el programa, no fiscalizado hasta la fecha por el Tribunal de Cuentas, presenta un riesgo importante derivado de la forma de gestión (subvenciones, principalmente) y de la complejidad del procedimiento de liquidación y abono. Se ha valorado, asimismo, la importancia del presupuesto del programa, 184 millones de euros en 2023, y su vinculación, según se indica en la memoria, con los objetivos de desarrollo sostenible, concretamente con el Objetivo de desarrollo sostenible 10, referido a la disminución de las desigualdades.

I.2. ANTECEDENTES

I.2.1. Descripción del programa

La Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2023, de acuerdo con lo establecido en la Orden HFP/535/2022, de 9 de junio, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) para dicho ejercicio, clasifica el programa 441N “Subvenciones y apoyo al transporte marítimo”, entre los programas de carácter instrumental o de gestión, cuyo objeto consiste en la administración de los recursos necesarios para la ejecución de actividades generales de ordenación, regulación y planificación; la ejecución de una actividad que se perfecciona por su propia realización, o el apoyo a un programa finalista. Figura incluido en el área de gasto 4. “Actuaciones de carácter económico”, dentro de la política 44 “Subvenciones al Transporte”.

Según indica la memoria incluida en la Ley 31/2022, el primer objetivo del programa es *“Facilitar el intercambio y la comunicación entre las islas Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla con el resto del territorio nacional, así como los desplazamientos interinsulares”.* Este objetivo se persigue mediante la realización de dos actividades:

- a) La gestión de las subvenciones al transporte marítimo para los residentes en los territorios extrapeninsulares (Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla).
- b) La financiación de los contratos de navegación en las conexiones marítimas de estos territorios con la península declaradas “líneas de interés público” en las que el mercado no ofrece servicios suficientes para garantizar su conectividad.

El segundo objetivo de este programa es “Satisfacer las bonificaciones en billetes de transporte marítimo a las familias numerosas, para cuya protección la ley reconoce este beneficio cualquiera que sea su lugar de residencia”.

Desde la perspectiva de la clasificación económica del gasto, la práctica totalidad del presupuesto del programa para 2023 figura asignada al capítulo 4 “Transferencias corrientes”. La distribución por conceptos de los créditos iniciales del programa era la siguiente.

**CUADRO Nº 1 – DISTRIBUCIÓN POR CONCEPTOS DEL PROGRAMA 441N
EJERCICIO 2023 (euros)**

Concepto	Crédito inicial
353 Intereses de demora por sentencias, recursos y reclamaciones, incluidas obligaciones de ejercicios anteriores	16.310,00
442 Compensación económica a empresas públicas o privadas de transporte marítimo por la prestación del servicio de navegaciones de interés público	15.433.340,00
481 Para satisfacer la bonificación a residentes no peninsulares por traslado a la península y regreso por vía marítima, así como por los traslados interinsulares	158.499.270,00
484 Para satisfacer bonificaciones en billetes de transporte marítimo expedidos a familias numerosas	10.000.000,00
TOTAL PROGRAMA 441N	183.948.920,00

Fuente: Ley de Presupuestos Generales del Estado 2023

I.2.2. Órgano gestor. Estructura y competencias

La ejecución del programa corresponde a la Dirección General de la Marina Mercante (DGMM), adscrita a la Secretaría General de Transportes Aéreo y Marítimo, del actual Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible (MTRM)¹. La estructura actual de la DGMM viene establecida en el RD 253/2024, de 12 de marzo (ver organigrama en anexo 1), que atribuye a este órgano la competencia en las siguientes materias, entre otras:

- La ordenación del establecimiento y aplicación del régimen tarifario y de prestación de servicios marítimos y la propuesta de establecimiento de obligaciones de servicio público y de contratos de servicio público (artículo 9.1, apartado t).
- La gestión y el control de las bonificaciones al transporte marítimo de los residentes en las Comunidades Autónomas (CCAA) de Canarias, Illes Balears y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, así como las de las familias numerosas (artículo 9.1, apartado w).

El RD 253/2024 atribuye las materias mencionadas a dos de las tres subdirecciones generales de la DGMM: las mencionadas en el apartado t) del artículo 9.1 a la Subdirección General de Seguridad, Contaminación e Inspección Marítima, y las mencionadas en el apartado w) a la de Coordinación y Gestión Administrativa.

Las citadas subdirecciones tenían adscritos a 31 de diciembre de 2023 un total de 172 puestos de trabajo (el 84 % de funcionarios), de los cuales estaban vacantes 42 (24 %). Este personal era

¹ La anterior denominación, hasta noviembre de 2023, era la de Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. La Dirección General de la Marina Mercante gestiona, además, otros dos programas no incluidos en el ámbito objetivo de esta fiscalización: el programa 454M “Regulación y seguridad del tráfico marítimo” y el programa 497M “Salvamento y lucha contra la contaminación en el mar”.

responsable de la ejecución de las competencias correspondientes a las materias antes indicadas y del resto de las que les atribuye el RD 253/2024, no relacionadas con el programa 441N.

Por otra parte, respecto a las bonificaciones a residentes en territorios no peninsulares y a familias numerosas, son las compañías marítimas, en cuanto entidades colaboradoras, las que aplican las bonificaciones a las tarifas establecidas y se encargan de comprobar que los beneficiarios de las ayudas cumplen los requisitos exigidos por la ley, en el momento de la venta de los billetes. Dichas compañías presentan las cuentas justificativas a la Dirección General de la Marina Mercante, la cual, una vez verificadas, procede a abonar el importe de dichas subvenciones con cargo a las dotaciones presupuestarias para tal fin.

I.2.3. Principales actividades y marco normativo

I.2.3.1. GESTIÓN DE LAS SUBVENCIONES PARA LOS RESIDENTES EN TERRITORIOS EXTRAPENINSULARES

Las subvenciones a residentes en territorios extrapeninsulares se regulan por lo establecido en la disposición adicional decimotercera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2013, modificada en numerosas ocasiones (la última en 2020). Con anterioridad a esta norma, la Ley 19/1994, de 6 de julio, sobre el Régimen económico y fiscal de Canarias y la Ley 30/1998, de 29 de julio, sobre el Régimen especial de las Illes Balears habían reconocido el derecho de los residentes en estos territorios a obtener reducciones en el precio de las tarifas para los viajes interinsulares o con la península.

Estas subvenciones consisten en bonificaciones en las tarifas de los servicios regulares de transporte a las que tienen derecho quienes acrediten su condición de residente en las islas Canarias y Baleares, en Ceuta y en Melilla. Los beneficiarios son los ciudadanos españoles, los del resto de los estados miembros de la Unión Europea o de los estados firmantes del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o de Suiza, y sus familiares nacionales de terceros países beneficiarios del derecho de residencia y los ciudadanos nacionales de terceros países residentes de larga duración. El porcentaje de bonificación aplicable a las tarifas es el 75 % en el caso de los trayectos entre dichos territorios y la península, y del 50 % para los viajes interinsulares.

Además de la norma citada, resultan de aplicación a la gestión de estas subvenciones:

- 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.
- La Orden FOM/2554/2006, de 27 de julio, por la que se establece el procedimiento de control para el reintegro a las empresas navieras del importe de las bonificaciones al transporte marítimo para los residentes en las Comunidades Autónomas de Canarias y las Illes Balears y en las Ciudades de Ceuta y Melilla. Modificada por Orden FOM/1658/2015, de 24 de julio.

I.2.3.2. GESTIÓN DE LAS SUBVENCIONES A FAMILIAS NUMEROSAS

La Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas establece la obligación de las administraciones públicas de fijar un régimen de bonificaciones para los miembros de las familias numerosas que tengan reconocida dicha condición, en relación con los precios por la prestación de servicios en distintos ámbitos, entre ellos el del transporte.

Las bonificaciones consisten en la reducción de los precios de los servicios de transporte en un porcentaje (20 % o 50 %) aplicable en función de las categorías de familia numerosa establecidas en la propia ley. La regulación específica de estas ayudas se contiene en el Real Decreto 1621/2005, de 30 de diciembre. Presupuestariamente se imputan al concepto 484 “Para satisfacer bonificaciones en billetes de transporte marítimo expedidos a familias numerosas”.

1.2.3.3. GESTIÓN DE LOS CONTRATOS DE NAVEGACIÓN EN LAS LÍNEAS DE INTERÉS PÚBLICO

La Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre), con el fin de garantizar la suficiencia de servicios de transporte regular para los territorios españoles no peninsulares, habilita al Gobierno para establecer que la prestación de algunas líneas de navegación se realice con imposición de obligaciones de servicio público, o bajo el régimen de contrato administrativo especial. El Real Decreto 1516/2007, de 16 de noviembre, por el que se determina el régimen jurídico de las líneas regulares de cabotaje marítimo y de las navegaciones de interés público, contiene la regulación de las obligaciones y de los contratos de servicio público.

1.2.3.4. GESTIÓN DE OTRAS AYUDAS DIRECTAS A LAS NAVIERAS

El Real Decreto Ley 20/2022, de 27 de diciembre², estableció, entre otras medidas, un sistema de ayudas directas a los servicios de transporte marítimo regular de pasajeros, o de pasaje y carga rodada en régimen de pasaje, sobre las líneas de interés público de competencia estatal, con una duración de seis meses. El Real Decreto Ley 5/2023, de 28 de junio, prorrogó la vigencia de este sistema por un periodo igual.

Estas ayudas no están sujetas a la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. Para su financiación se aprobaron suplementos de crédito en este programa, por importe de 100 millones de euros, en el concepto 442 “Compensación económica a empresas públicas o privadas de transporte marítimo por la prestación del servicio de navegaciones de interés público”.

Pueden ser beneficiarios de las ayudas las empresas operadoras de las líneas regulares de servicio público. Se establece una cuantía fija por cada milla navegada por tonelada de arqueado bruto calculada para cada uno de los buques de pasaje, o de pasaje y carga rodada en régimen de pasaje, que operen la línea. Se exige que el buque emplee en sus motores principales exclusivamente combustibles de bajo contenido en azufre.

1.3. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL DE LA FISCALIZACIÓN

El ámbito subjetivo de la fiscalización es la Dirección General de la Marina Mercante, adscrita a la Secretaría General de Transportes Aéreo y Marítimo del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, como unidad gestora del programa. El ámbito objetivo lo constituyen las políticas y actuaciones financiadas mediante el programa presupuestario 441N “Subvenciones y apoyo al transporte marítimo”.

² Su denominación completa es Real Decreto Ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad.

El ámbito temporal comprende el ejercicio 2023, si bien las comprobaciones han sido ampliadas a otros ejercicios en aquellos aspectos que se ha considerado conveniente para el adecuado cumplimiento de los objetivos de la fiscalización.

I.4. TIPO DE FISCALIZACIÓN Y OBJETIVOS GENERALES

La fiscalización realizada ha sido de cumplimiento y operativa, en los términos y alcance contemplados en las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas. El objetivo general de la fiscalización, de conformidad con lo establecido en las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno el 27/06/2024, fue dar respuesta a las siguientes preguntas:

- a) ¿Se ejecutan las medidas y actividades del programa de conformidad con la normativa de aplicación?
- b) ¿Alcanzan dichas medidas y actividades los objetivos establecidos y se llevan a cabo conforme a buenas prácticas de gestión?

Este objetivo general se ha cumplido mediante la consecución de los siguientes:

- Evaluar el sistema de control interno existente en el órgano gestor del programa y particularmente sobre las entidades colaboradoras en la gestión de las subvenciones.
- Verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.
- Examinar si la gestión del programa se adecua a los principios de eficacia, eficiencia y economía.

Asimismo, como objetivos transversales de las fiscalizaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas, se han examinado cuestiones relacionadas con la transparencia, la sostenibilidad y la igualdad de género.

En la ejecución del trabajo se han aplicado las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas aprobadas por el Pleno en su reunión de 23 de diciembre de 2013. Se han practicado las actuaciones necesarias para fundamentar la opinión del Tribunal sobre las áreas fiscalizadas, apoyando los procedimientos practicados en las técnicas convencionales de auditoría y muestreo, sin que se hayan producido limitaciones. La DGMM ha prestado toda la colaboración que le ha sido requerida por el Tribunal.

Para la valoración del sistema de gestión del ámbito material del programa se han considerado dos informes: por una parte, el realizado entre 2020 y 2021 por Ingeniería y Economía del Transporte S.M.E. M.P., S.A. (INECO) sobre las líneas y contratos de navegación de interés público y, por otra, el informe comparativo elaborado por el Gabinete Técnico del Tribunal de Cuentas en octubre de 2023 sobre los eventuales sistemas de bonificación del precio del transporte marítimo y las ayudas a empresas que presten servicios de navegación de interés público.

Dada su condición de entidades colaboradoras en la gestión de las bonificaciones al transporte marítimo, se remitió a cada una de las diez compañías navieras la parte de los resultados provisionales de la fiscalización que les afecta a fin de que pudieran expresar las consideraciones

que considerasen conveniente. Se han valorado adecuadamente las respuestas de las tres navieras que han respondido a este procedimiento.³

I.5. TRÁMITE DE ALEGACIONES

El Anteproyecto de Informe de la presente fiscalización se ha puesto de manifiesto para la formulación de alegaciones de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas. A continuación de este informe se expone la descripción detallada del desarrollo de dicho trámite.

Cabe señalar que las deficiencias señaladas en este informe fueron comunicadas y contrastadas durante los trabajos de campo de la fiscalización con la DGMM que, como indica en las alegaciones, ha iniciado la implementación de algunas medidas para su corrección.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1. ANÁLISIS DEL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN

La DGMM dispone de dos instrumentos de planificación para la gestión del programa 441N: el Plan Estratégico de Subvenciones (PES) del MTRM, previsto en el artículo 8 de la Ley General de Subvenciones (LGS), y las memorias incluidas en las leyes anuales de presupuestos.

El PES vigente en el periodo fiscalizado es el correspondiente al periodo 2022-2024. Para 2023 incluye 190 líneas de subvenciones, asociadas a siete objetivos estratégicos. Dos de las líneas son las presupuestadas en el programa 441N: las subvenciones al transporte marítimo para residentes en territorios no peninsulares y para familias numerosas.

Estas ayudas figuran incluidas en el objetivo estratégico 1 del PES: *“Fomentar un sistema de transporte orientado a mejorar la movilidad de los ciudadanos y la competitividad de nuestra economía”*, que en 2023 recogía un total de 38 líneas de subvenciones. Los objetivos operativos o efectos que se pretenden con su aplicación son los mismos para las dos líneas de ayudas antes indicadas: la cohesión territorial, favorecer la movilidad y fomentar la competitividad.

Tales objetivos operativos no son totalmente coincidentes con los previstos para las bonificaciones al transporte aéreo de residentes no peninsulares y de familias numerosas, recogidas en el mismo objetivo estratégico el PES y enmarcadas presupuestariamente en otro programa, el 441 O. Respecto de las bonificaciones a residentes no peninsulares, se pretende paliar las dificultades derivadas de la insularidad de Canarias y Baleares y de la situación geográfica de Ceuta y Melilla, favoreciendo las condiciones idóneas para el desarrollo sostenible de estas zonas. En el caso de las ayudas a familias numerosas se pretende potenciar la acción protectora dispensada a este colectivo.

Como se ha indicado, la LPGE para 2023 clasifica el programa 441N “Subvenciones y apoyo al transporte marítimo”, entre los programas de carácter instrumental o de gestión. Esta caracterización no resulta coherente con la fijación de objetivos que se realiza en la memoria presupuestaria del programa donde específicamente se señalan las metas a conseguir: facilitar la

³ Se ha remitido a Balearia Eurolíneas Marítimas, S.A., Compañía Trasmediterránea, S.A., Fred Olsen, S.A., Naviera Armas S.A., Grandi Navi Veloci SPA, Videocosta, S.L., Mediterránea la Naviera de Formentera S.L, Servicios y Concesiones Marítimas Ibicencas, S.A., Trasmed GLE, S.L y FRS IBERIA, S.L.U. Se ha recibido respuesta de Balearia Eurolíneas Marítimas S.A., Fred Olsen S.A. y de FRS IBERIA, S.L.U.

comunicación de los territorios no peninsulares con el resto del territorio nacional, así como los desplazamientos interinsulares, y satisfacer las bonificaciones en billetes de transporte marítimo a las familias numerosas.

Tanto en el PES como en las memorias presupuestarias se establecen dos tipos de indicadores para medir el grado de consecución de los objetivos: de resultados y de medios, referidos respectivamente al número de viajes subvencionados y a los recursos económicos presupuestados⁴.

La evolución de estos indicadores en el periodo 2023 fue la siguiente:

CUADRO Nº 2 – INDICADORES DEL PROGRAMA 441N

Subvención al transporte marítimo	Indicador	2021		2022		2023
		Presupuestado	Realizado	Presupuestado	Ejecución prevista	Presupuestado
A residentes no peninsulares	Nº de viajes bonificados	7.118.735	5.264.460	7.118.735	7.118.735	7.118.735
	Importe (miles de €)	141.736	136.605	141.736	141.736	158.499
A familias numerosas	Nº de viajes bonificados	911.525	526.657	911.525	911.525	911.525
	Importe (miles de €)	10.000	6.716	10.000	10.000	10.000

Fuente: Memorias del Programa 441N de las Ley de Presupuestos Generales del Estado (LPGE) 2021-2023

Los datos referidos a 2022 y 2023 están condicionados por la prórroga de los presupuestos de este último ejercicio para 2024, que ha provocado la falta de actualización de los datos relativos al cumplimiento de las previsiones.

Por otra parte, los indicadores establecidos no se consideran válidos para medir el grado de eficacia alcanzado en la gestión de estas subvenciones por las razones que se indican:

- No permiten valorar la eficacia alcanzada en relación con algunos de los efectos pretendidos con estas subvenciones según el PES, como la cohesión territorial o el fomento de la competitividad, con los que no se aprecia relación directa.
- La regulación de estas subvenciones (apartado II.4.1) implica que tanto el número de viajes bonificados como el presupuesto asignado dependa de la demanda, dado que se conceden y abonan siempre que las solicitudes cumplan los requisitos de residencia o familia numerosa. Por esta razón, el cumplimiento o incumplimiento de las previsiones en términos de número de viajes o presupuesto asignado no es indicativo del grado de eficacia alcanzado.

La comparativa entre dichas previsiones y los resultados reales del ejercicio 2023 se muestra en el siguiente cuadro:

⁴ Inicialmente el PES no contemplaba indicadores de cumplimiento, que fueron añadidos en la actuación de 2024.

CUADRO Nº 3 – COMPARACIÓN PREVISIONES Y RESULTADOS 2023

Subvención al transporte marítimo	Indicador	Previsión	Resultado	Desviación	
				Número	%
A residentes no peninsulares	Nº de viajes bonificados	7.118.735	7.547.170	428.435	6 %
	Importe (miles de €)	158.499,27	213.034,11	54.534,84	34 %
A familias numerosas	Nº de viajes bonificados	911.525	1.078.968	167.443	18 %
	Importe (miles de €)	10.000,00	14.211,02	4.211,02	42 %

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas

Por otra parte, es de destacar la falta de objetivos e indicadores en relación con una de las principales actividades de la DGMM financiadas con cargo al programa 441N: la gestión de los contratos de navegación en las líneas entre la península y los territorios no peninsulares declaradas de interés público, en las que el mercado no ofrece servicios suficientes para garantizar su conectividad (apartado II.3). Esta actividad figura como tal en la memoria del programa pero no aparece en el cuadro de objetivos, por lo que no tiene asociado ningún indicador.

II.2. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA

La ejecución del programa presupuestario en el ejercicio 2023 fue la siguiente.

**CUADRO Nº 4 – EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL PROGRAMA 441N
EJERCICIO 2023 (euros)**

Imputación presupuestaria ⁵	Crédito inicial	Modificaciones	Crédito definitivo	Obligaciones reconocidas netas	Remanentes de crédito
353 Intereses de demora	16.310,00	-	16.310,00	-	16.310,00
442 Ayudas directas a empresas de transporte marítimo	15.433.340,00	100.375.000,00	115.808.340,00	44.741.746,72	71.066.593,28
481 Subvenciones a residentes	158.499.270,00	56.269.211,15	214.768.481,15	213.034.114,34	1.734.366,81
48101 Subvenciones a residentes Baleares	50.726.540,00	14.563.766,49	65.290.306,49	65.906.966,02	(616.659,53)
48102 Subvenciones a residentes Canarias	75.114.370,00	41.705.444,66	116.819.814,66	115.786.660,25	1.033.154,41
48103 Subvenciones a residentes Ceuta y Melilla	32.658.360,00	-	32.658.360,00	31.340.488,07	1.317.871,93
484 Subvenciones a familias numerosas	10.000.000,00	4.211.022,31	14.211.022,31	14.211.022,31	-
Total Programa 441N	183.948.920,00	160.855.233,46	344.804.153,46	271.986.883,37	72.817.270,09

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas

Es destacable la falta de capacidad del presupuesto inicial para atender las obligaciones del ejercicio, que exigió un elevado grado de modificaciones presupuestarias (87 %) para el conjunto del programa.

Al concepto 442 “Compensación económica a empresas públicas o privadas de transporte marítimo por la prestación del servicio de navegaciones de interés público”, se imputa habitualmente el gasto derivado de los contratos suscritos para dicha finalidad (se analizan en el apartado II.3). Las obligaciones reconocidas por la ejecución de los contratos ascendieron a 14.535.208,73 euros. Debido a su periodo de ejecución se tramitan habitualmente como gastos plurianuales, no habiéndose observado deficiencias en su gestión presupuestaria.

En 2023 se incrementaron los créditos iniciales del concepto 442 un 650 % como consecuencia de dos suplementos aprobados para financiar las nuevas ayudas a los servicios de transporte marítimo previstas en los RD Ley 20/2022 de 27 de diciembre y 5/2023, de 28 de junio⁶ (se analizan estas ayudas en el apartado II.5). El importe de los suplementos aprobados fue de 73.000.000 euros (artículo 33.13 del RD Ley 20/2022) y de 27.375.000 euros (artículo 155.5 del RD Ley 5/2023). A este último suplemento se le atribuyó carácter incorporable.

El porcentaje de ejecución presupuestaria del concepto 442 fue solo del 39 %. Ello fue debido, por una parte, al importe total de las ayudas concedidas, muy inferior a las previsiones, y por otra parte,

⁵ La denominación de las partidas en el presupuesto es la siguiente: Concepto 353. Intereses de demora por sentencias, recursos y reclamaciones. Concepto 442. Compensación económica a empresas públicas o privadas de transporte marítimo por la prestación del servicio de navegaciones de interés público. Concepto 481. Para satisfacer bonificaciones en billetes de transporte marítimo expedidos a residentes. Subconceptos 48101 Baleares, 48102 Canarias, 48103 Ceuta y Melilla. Concepto 484. Para satisfacer bonificaciones en billetes de transporte marítimo expedidos a familias numerosas.

⁶ Se trata de “Ayudas a los servicios de transporte marítimo de pasaje, o de pasaje y carga rodada en régimen de pasaje, en navegaciones de línea regular de cabotaje declaradas de interés público de competencia estatal y sobre aquellas líneas marítimas interinsulares de régimen análogo de competencia autonómica”.

al sistema de tramitación previsto, que provocó que únicamente se imputaran al presupuesto de 2023 las solicitadas en el primer semestre del ejercicio, por importe de 30.206.537,99 €. Las ayudas del segundo semestre fueron imputadas al presupuesto de 2024 y ascendieron a 11.361.938,88 €.

El crédito del concepto 481 “Para satisfacer la bonificación a residentes no peninsulares por traslado a la península y regreso por vía marítima, así como por los traslados interinsulares” figura en la LPGE para 2023 como de carácter ampliable. De acuerdo con lo establecido en el artículo 43.2. c) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP) aparece en el presupuesto desglosado por subconceptos, que se corresponden con los distintos sectores territoriales: 01 Baleares, 02 Canarias y 03 Ceuta y Melilla. El análisis de estas ayudas figura en el apartado II.4 del presente informe.

En 2023 se aprobaron dos ampliaciones de crédito, en noviembre y diciembre. La primera incrementó el crédito del subconcepto 481.02 “Canarias” en 27.638.022,59 euros, y la segunda elevó el mismo subconcepto en otros 14.067.422,07 euros y el 481.01 “Baleares” en 14.563.766,49 euros.

En ambos casos las ampliaciones se financiaron mediante bajas en otros créditos del presupuesto del Estado. Los créditos que sufrieron mayores bajas correspondieron al programa 453B “Creación de infraestructuras de carreteras”, donde se minoraron créditos en los conceptos 601 “Inversión nueva en infraestructuras y bienes destinados al uso general. Otras” y 611 “Inversión de reposición en infraestructuras y bienes destinados al uso general. Otras inversiones”, por importe de 25.981.188,56 euros y 23.000.000 euros, respectivamente.

La necesidad de conferir carácter ampliable a estos créditos deriva de la propia naturaleza de las subvenciones que financian. La Ley 17/2012 configura estas subvenciones como un derecho con vigencia indefinida de los residentes no peninsulares. El sistema no fija límites cuantitativos, estableciendo su cálculo en base a un porcentaje (75 % o 50 %) sobre el importe de las tarifas de las empresas navieras. El importe total subvencionado depende por tanto de la demanda, abonándose todas las subvenciones siempre que los solicitantes acrediten el requisito de la residencia. Se deriva de ello que sea el crédito presupuestario el que deba ajustarse a las obligaciones reconocidas y no al contrario, como suele ser norma en la gestión presupuestaria.

El carácter de ampliables a los créditos destinados al abono de subvenciones al transporte marítimo a residentes no peninsulares se ha reconocido en cada ley de presupuestos de los últimos ejercicios. Los créditos inicialmente consignados en los PGE vienen resultando notablemente insuficientes para hacer frente al pago de las obligaciones asumidas.

En el periodo 2019-2023 el importe de las ampliaciones a nivel de concepto, excepto en el ejercicio 2021, ha sido superior al 30 % de los créditos iniciales, oscilando entre el 34 % y el 45 %, según resulta de los siguientes datos:

**CUADRO Nº 5 – AMPLIACIONES DE CRÉDITO DEL CONCEPTO 481 “Para satisfacer bonificaciones en billetes de transporte marítimo expedidos a residentes”
PERIODO 2019-2023 (euros)**

Ejercicio	2019	2020	2021	2022	2023
Crédito inicial	110.240.000,00	110.240.000,00	141.735.530,00	141.735.530,00	158.499.270,00
Ampliación	49.915.776,45	37.679.290,91	(4.500.000,00)	53.051.423,41	56.269.211,15
Crédito definitivo	160.155.776,45	147.919.290,91	137.235.530,00	194.786.953,41	214.768.481,15

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas

El detalle de las ampliaciones por subconceptos en el mismo periodo, que se muestra a continuación, revela una distribución muy variable de las ampliaciones. En 2019 y 2020 los mayores porcentajes de ampliaciones sobre créditos iniciales correspondieron al subconcepto 48101 “Baleares”, y superaron en ambos casos el 100 % de los créditos iniciales. En 2022 y 2023 los porcentajes más elevados de ampliaciones afectaron al subconcepto 48102 “Canarias”, y ascendieron al 85 % y al 56 %, respectivamente, de los créditos iniciales.

**CUADRO Nº 6 – AMPLIACIONES DE CRÉDITO. DETALLE POR SUBCONCEPTOS
(euros)**

		2019	2020	2021	2022	2023
48101 Baleares	Crédito inicial	24.432.210,00	24.432.210,00	50.726.540,00	50.726.540,00	50.726.540,00
	Importe ampliación	27.523.639,17	28.892.216,39	-	2.252.049,20	14.563.766,49
	Crédito definitivo	51.955.849,17	53.324.426,39	50.726.540,00	52.978.589,20	65.290.306,49
48102 Canarias	Crédito inicial	63.341.430,00	63.341.430,00	58.350.630,00	58.350.630,00	75.114.370,00
	Importe ampliación	12.567.861,91	540.435,14	-	49.755.233,84	41.705.444,66
	Crédito definitivo	75.909.291,91	63.881.865,14	58.350.630,00	108.105.863,84	116.819.814,66
48103 Ceuta y Melilla	Crédito inicial	22.466.360,00	22.466.360,00	32.658.360,00	32.658.360,00	32.658.360,00
	Importe ampliación	9.824.275,37	8.246.639,38	(4.500.000,00)	1.044.140,37	-
	Crédito definitivo	32.290.635,37	30.712.999,38	28.158.360,00	33.702.500,37	32.658.360,00

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas

La utilización habitual de la figura de la ampliación de crédito para atender el pago de estas bonificaciones queda cuestionada, por una parte, por el hecho de tratarse de obligaciones derivadas de un precepto incluido en la propia LPGE (DA 13ª LPGE para 2013) lo que no se ajusta en el fondo a lo exigido para los créditos ampliables en el artículo 54.1 de la LGP “*tendrán la condición de ampliables los créditos ... y los destinados a atender obligaciones específicas del respectivo ejercicio, derivadas de normas con rango de ley*”. Por otra parte, por el propio carácter excepcional que la LGP atribuye a este sistema de modificación presupuestaria, justificado, como ha declarado

el Tribunal de Cuentas⁷, en que se trata de la figura “que mayores excepciones comporta a los caracteres propios de la institución presupuestaria”.

Las modificaciones en el concepto 484, tuvieron lugar mediante transferencias de crédito positivas y negativas por importe de 4.544.141,80 euros y 333.119,49 euros, respectivamente.

Se ha observado algunos supuestos de imputación al presupuesto corriente de gastos realizados en el ejercicio anterior. Respecto del concepto 442, como se ha indicado, la razón fundamental para ello es el sistema de liquidación de las nuevas ayudas a navieras, que dio lugar a que las correspondientes a servicios prestados durante el segundo semestre de 2023 fueran abonadas en el siguiente ejercicio.

En el caso de las bonificaciones a residentes y a familias numerosas (conceptos 481 y 484) esta situación deriva también del sistema de pago establecido, según el cual las compañías navieras deben presentar a la DGMM las liquidaciones de las bonificaciones realizadas correspondientes a cada trimestre natural en el plazo de presentación es de dos meses desde la finalización de dicho periodo. Como consecuencia, la DGMM imputa al presupuesto corriente las liquidaciones del cuarto trimestre del ejercicio presupuestario anterior y las de los tres primeros trimestres del ejercicio en curso.

El gasto real devengado en el ejercicio, considerando como tal las ayudas a las navieras por servicios prestados en 2023 y las bonificaciones correspondientes a los viajes realizados en el mismo ejercicio, ascendería en total a 287.249.399,92 €, según resulta de los datos recogidos en el siguiente cuadro:

**CUADRO Nº 7 – GASTO DEVENGADO POR SERVICIOS PRESTADOS
EJERCICIO 2023**

Concepto	OR 2023(1)	OR 2023 por gastos de 2022 (2)	Cuenta 413 “” 31/12/2023 (3)	Gasto real 2023 (1-2+3)
442	44.741.746,72	1.211.041,69	13.020.626,14	56.551.331,17
48101	65.906.966,02	15.664.031,93	17.621.452,18	67.864.386,27
48102	115.786.660,25	24.005.929,76	26.320.446,28	118.101.176,77
48103	31.340.488,07	7.585.421,54	8.184.432,25	31.939.498,78
484	14.211.022,31	3.732.155,06	2.314.139,68	12.793.006,93
Total programa	271.986.883,37	52.198.579,98	67.461.096,53	287.249.399,92

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas

La DGMM tramita un documento contable ADOK para cada una de las liquidaciones presentadas por las navieras y aceptadas⁸. Esta forma gestión no es conforme con lo establecido en el artículo

⁷ Moción nº 194, derivada de la actividad fiscalizadora sobre la aplicación de los principios generales presupuestarios en la modificación de los créditos de los PGE.

⁸ La DGMM indica que el procedimiento seguido tiene su origen en la recomendación que figura en el informe de control financiero realizado por la intervención delegada sobre “Subvenciones 2013 y 2014”, de fecha 2 de marzo de 2015.

34 de la LGS, donde se establece que antes de la convocatoria o de la concesión directa de la subvención deberá efectuarse la aprobación del gasto en los términos previstos en la LGP.

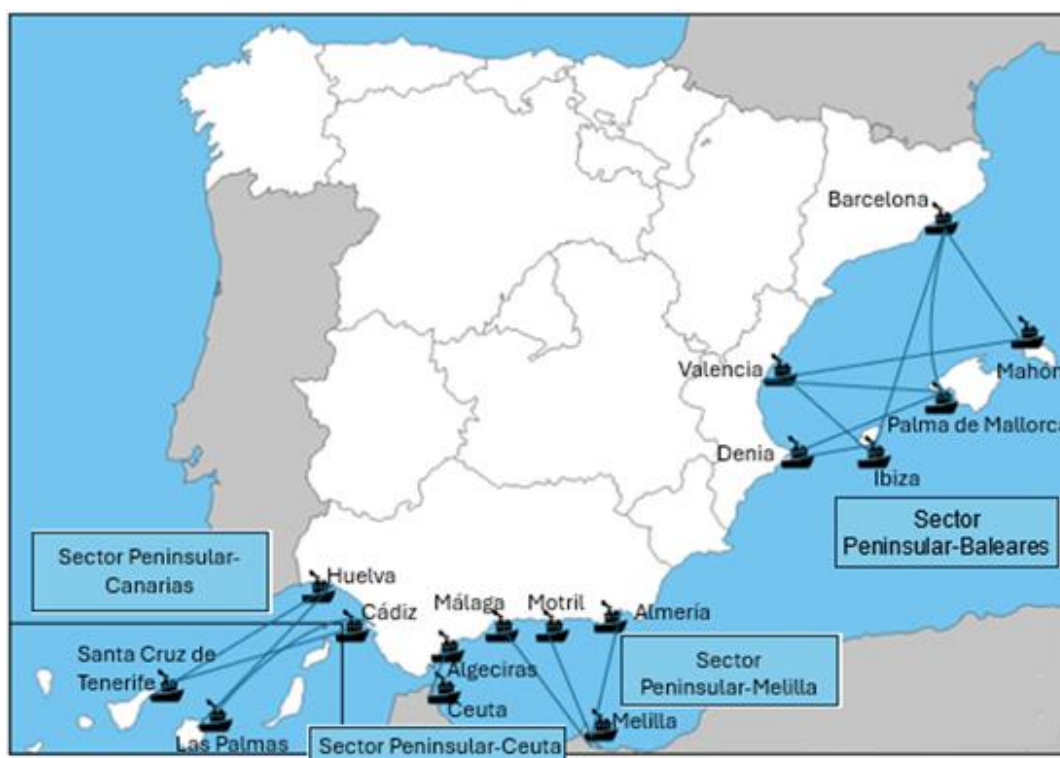
II.3. ANÁLISIS DE LAS OBLIGACIONES Y CONTRATOS DE NAVEGACIÓN EN LÍNEAS DE INTERÉS PÚBLICO

II.3.1. Descripción del sistema

La declaración de las líneas de interés público tiene por finalidad garantizar la suficiencia de los servicios de transporte regular para los territorios españoles no peninsulares. Queda enmarcada en las disposiciones del artículo 138.1 de la Constitución, que señala que el Estado atenderá, en particular, a las circunstancias del hecho insular al garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de nuestro texto fundamental, y 158.1 donde se hace referencia a la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español.

La regulación de las líneas de interés público viene establecida en el RD 1516/2007 de 16 de noviembre, por el que se determina el régimen jurídico de las líneas regulares de cabotaje marítimo y de las navegaciones de interés público. En su artículo 8 se declaran 13 líneas de navegación de interés público de competencia estatal. Por acuerdo de Consejo de Ministros (ACM) de 2020 y 2022 se establecieron otras 3 líneas de navegación de interés público (la relación de líneas de interés público figura en el punto 1 del anexo 2).

GRÁFICO Nº 1 – LÍNEAS DE NAVEGACIÓN DE INTERÉS PÚBLICO



Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas

La Ley de Puertos del Estado (Texto refundido aprobado por RDL 2/2011, de 5 de septiembre) y el RD 1516/2007 contemplan dos diferentes sistemas para asegurar la indicada suficiencia de los servicios: las obligaciones de servicio público (OSP) y los contratos de servicio público (CSP). El marco jurídico europeo en el que ambas normas se encuadran está constituido fundamentalmente por el mencionado Reglamento (CEE) n.º 3577/92 del Consejo, de 7 de diciembre, que regula la prestación de servicios de transporte marítimo.

De acuerdo con el Reglamento (CEE) 3577/92 es de aplicación al transporte marítimo dentro de los Estados miembros de la UE (cabotaje marítimo) el principio de libre prestación de servicios. El Real Decreto 1516/2007, establece que la navegación de cabotaje queda reservada, salvo excepciones, a buques mercantes españoles y de los restantes miembros de la UE y del Espacio Económico Europeo. Las empresas interesadas en la prestación de estos servicios deben comunicarlo con antelación a la DGMM, indicando los puertos en que pretenden operar, el tipo de servicio (pasaje, carga o mixto), los buques que pretenden adscribir a la línea y la descripción del servicio (itinerarios, frecuencias, periodo de funcionamiento).

Tanto las OSP como los CSP, están concebidos para regular aspectos del transporte marítimo como la continuidad del servicio, la regularidad, la frecuencia, la capacidad, la calidad o el régimen tarifario. Los contratos son utilizados cuando las obligaciones, que son aplicables a todas las navieras que operan una línea, no son suficientes para asegurar una oferta adecuada en cantidad o calidad, ya que el contrato de servicio público puede regular con más detalle ambos aspectos del transporte marítimo entre el territorio continental y las islas y ciudades autónomas.

En el sistema actual las OSP vienen establecidas en el artículo 8 del RD 1516/2007 y van referidas a las frecuencias mínimas de los servicios (número de viajes semanales o diarios), el tiempo mínimo de prestación (dos años desde que se inicie) y las garantías que deben prestar las empresas navieras que operen las líneas para hacer frente a las sanciones por incumplimiento de las obligaciones y a las responsabilidades civiles o administrativas en que se haya incurrido. En el artículo 10 se prevé que, por causas excepcionales, debidamente justificadas, la DGMM pueda modificar, suprimir o imponer otras OSP previstas en el Reglamento (CEE) 3577/92.

El artículo 260 de la Ley de Puertos establece que cuando las OSP conlleven compensaciones económicas por parte de la Administración (caso habitual de los contratos) estas se han de definir en procedimientos de licitación pública, transparentes, equitativos y no discriminatorios, en los que se ponderará debidamente la oferta que solicite una menor compensación. Las compensaciones que, en su caso, procedan, deberán ser suficientes en esa extensión, no solo para cubrir el coste sino también para comprender un beneficio razonable.

En los artículos 12 y 13 del RD 1516/2007 se configuran los contratos de navegación de líneas de interés público como contratos administrativos especiales, sujetos a la legislación de contratos del sector público. Se establece el contenido de los pliegos de cláusulas⁹, los derechos y obligaciones de los adjudicatarios y las causas de resolución. Se fija un plazo máximo de duración de 5 años y se determina la compatibilidad de la celebración de un contrato con el establecimiento de otras líneas regulares sometidas al régimen general de obligaciones de servicio público.

En 2023 había contratos de navegación vigentes en cinco de las 16 líneas declaradas de interés público (Cádiz-Canarias, Algeciras- Ceuta; Málaga Melilla, Almería-Melilla y Motril-Melilla). Para las

⁹ Deberá indicar: el plazo máximo de duración del mismo, que no podrá ser superior a cinco años, las condiciones de continuidad, frecuencia y regularidad de los servicios, el cuadro básico de itinerarios y líneas, las características de los buques requeridos para prestar servicio, las pruebas y reconocimientos a los que deban someterse tales buques, la posibilidad o no de subcontratación, el régimen tarifario máximo y el procedimiento de actualización de las cuantías, así como los derechos y obligaciones de los adjudicatarios y las condiciones para su revisión.

11 líneas restantes no se establecieron, por tanto, obligaciones adicionales a las previstas en el RD 1516/2007, prestándose el servicio en régimen de libre mercado y sin intervención alguna de la DGMM en aspectos tales como el régimen tarifario o la calidad del servicio. Entre esas 11 líneas se encuentran todas las que conectan la península con distintos puertos de las Islas Baleares (8 líneas). Las otras tres son Huelva-Santa Cruz de Tenerife, Huelva-Las Palmas y Cádiz- Canarias.

En 2020 el ministerio encargó a INECO la realización de un estudio sobre las líneas de navegación de interés público, así como el apoyo para el desarrollo de instrumentos de intervención pública adecuados para garantizar la suficiencia de servicios de transporte marítimo regular con territorios no peninsulares. El trabajo realizado por INECO analiza pormenorizadamente, sobre datos referidos al período 2017-2019, la situación de cada una de las líneas de navegación de interés público (oferta, demanda, cuotas de mercado) y la adecuación de los distintos sistemas de intervención existentes. En el anexo 3, se ofrecen las principales conclusiones y propuestas del informe.

Hasta la fecha de elaboración del presente informe se mantiene en los aspectos indicados la situación anterior a la elaboración del informe de INECO.

II.3.2. Contratos de servicio público

En 2023 estaban vigentes los cinco CSP que se indican en el siguiente cuadro. La suscripción de un contrato no implica la exclusividad en la prestación del servicio, que en la mayor parte de los casos se comparte con otras navieras que operan libremente.

**CUADRO Nº 8 – CONTRATOS DE LÍNEAS DE NAVEGACIÓN DE INTERÉS PÚBLICO
VIGENTES EN 2023 (euros)**

Línea de navegación	Referencia expediente	Adjudicatario	Vigencia contrato*	Importe total	OR 2023
Algeciras-Ceuta	202117320033	Balearia Eurolíneas Marítimas, S.A.	01/07/2021 a 30/06/2023	2.530.000,00	737.916,67
Algeciras-Ceuta	202317320016	Balearia Eurolíneas Marítimas, S.A.	01/07/2023 a 30/06/2025	2.537.802,00	528.958,73
Cádiz-Canarias	202217320020	Compañía Trasmediterránea, S.A.	01/07/2022 a 30/06/2025	6.348.000,00	2.116.000,00
Málaga-Melilla	202117320207 lote 1	Balearia Eurolíneas Marítimas, S.A.	01/04/2022 a 31/12/2024	11.143.000,00	4.052.333,33
Almería-Melilla Motril-Melilla	202117320207 lote 2	Balearia Eurolíneas Marítimas, S.A.	01/04/2022 a 31/12/2024	19.525.000,00	7.100.000,00
Importe total contratos	-	-	-	42.083.802,00	14.535.208,73

*Incluye prórrogas acordadas en 2023 o anteriormente, en su caso.

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas

Las cuestiones más relevantes observadas en relación con dichos contratos son relativas a: la justificación de la necesidad de la contratación, la utilización del procedimiento de urgencia en la tramitación de los expedientes, el cálculo del presupuesto de licitación, el procedimiento de adjudicación y la concurrencia a las licitaciones, el tiempo de duración de los contratos y el control de su cumplimiento.

II.3.2.1. NECESIDAD DE LA CONTRATACIÓN

Para valorar la necesidad de celebrar un contrato y de establecer una compensación económica es preciso determinar previamente la suficiencia o insuficiencia de la oferta de servicios de navegación que prestan las navieras en las referidas líneas en régimen de libre competencia.

Las dificultades para apreciar, al menos en algunos casos, la necesidad de la contratación deriva de la inexistencia en la DGMM de un procedimiento, previo a la tramitación de los expedientes, donde se determinen las necesidades del servicio, se analicen las condiciones del mercado y se concluya en virtud de lo anterior cuál es la opción más conveniente: establecer o modificar las OSP, suscribir CSP o dejar el servicio en condiciones de libre mercado. El informe elaborado por el Gabinete Técnico del Tribunal muestra la existencia de esta clase procedimientos en países de nuestro entorno, como Italia o Grecia¹⁰.

Por otra parte, el RD 1516/2007 establece en su artículo 8 un tiempo mínimo de prestación del servicio de 2 años para las navieras que operen en las líneas de interés público. Transcurrido este plazo, pueden cesar en la prestación del servicio sin más requisitos que notificarlo a la DGMM con un plazo de antelación de un mes. No existe un compromiso de las navieras más allá de los 2 años indicados, que ya han transcurrido en la mayor parte de los casos, lo que dificulta la planificación de la forma más conveniente de cubrir las necesidades del servicio.

En el siguiente cuadro se exponen los datos más significativos sobre la prestación del servicio en 2023 en las líneas de navegación de interés público que cuentan con contrato.

CUADRO Nº 9 – CARACTERÍSTICAS DE LAS LÍNEAS DE NAVEGACIÓN CON CSP

Líneas con naviera bajo contrato	Nº total de pasajeros en 2023	Frecuencia (nº de rotaciones ¹¹)		Nº de navieras que operan en 2023	Frecuencia total navieras (nº de rotaciones)
		Según OSP	Según CSP		
Algeciras-Ceuta	1.851.817	3 diarias	4 diarias	3	19 diarias
Málaga-Melilla	350.200	3 semanales	6 semanales	2	10 semanales
Almería-Melilla	223.807	3 semanales	3 semanales	2	6 semanales
Motril-Melilla	68.400	3 semanales	3 semanales	1	3 semanales
Cádiz-Canarias	25.452	1 semanal	1 semanal	1	1 semanal

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas

a) En la línea Algeciras-Ceuta son tres las navieras que prestaban el servicio en 2023. Las dos compañías que no tienen contrato garantizan la rotación mínima semanal prevista como OSP (3 viajes diarios), llegando a realizar entre las tres hasta 19. Se ha comprobado que las tarifas de las tres navieras son muy similares, alrededor de 30 euros, por lo que parece tratarse de una línea rentable, con suficiente competencia. En los dos contratos vigentes en el periodo fiscalizado se justifica la contratación en la conveniencia de garantizar el servicio mediante un buque de casco

¹⁰ En ambos casos existen sistemas previos a la contratación para valorar las condiciones del mercado. Como consecuencia de ellos, en Italia se suspendieron las subvenciones en algunas líneas, que fueron "devueltas" al mercado y en otras se impusieron nuevas OSP. En Grecia, también después de analizar la oferta privada, se suscriben contratos de servicio exclusivo, sin contraprestación, o en régimen de alquiler.

¹¹ El término rotación se refiere a un itinerario de ida y vuelta.

convencional que pueda navegar en condiciones de temporal, debido a las frecuentes condiciones climatológicas adversas en el Estrecho. Las navieras que operan la línea asignan las denominadas naves de gran velocidad (NGV), que son los buques de mayor rentabilidad comercial, pero que no aseguran el servicio en tales condiciones.

b) En las líneas que conectan la península (Málaga, Almería y Motril) con Melilla, la Memoria justificativa del expediente de contratación alude a que el interés comercial de explotación de estas líneas es muy limitado y de carácter estacional, estimando que sin el contrato la oferta se limitaría a un número de frecuencias mínimas sin estabilidad horaria, con calidad insuficiente y precios elevados. Se indica que la contratación incorpora condiciones de calidad, limitaciones y estabilidad en las tarifas e intensificación de los servicios.

En la línea Málaga-Melilla operaba otra naviera, además de la adjudicataria del contrato. Ambas compañías realizan una gestión similar en cuanto al número de viajes, que asciende en conjunto a 10 viajes, superando lo establecido como OSP (tres viajes semanales). También es similar el número de pasajeros transportados por cada naviera. Cabe pensar que se trata de una línea rentable (la compañía sin contrato no realizaría este trayecto si no lo fuera), por lo que no está clara la necesidad de una compensación económica por parte de la Administración. La línea Almería-Melilla presenta una situación parecida, al estar operando también otra naviera en condiciones similares a la adjudicataria del contrato.

En la línea Motril-Melilla solo prestaba el servicio la empresa adjudicataria del contrato, lo que parece apoyar el argumento sobre la necesidad de la contratación a que hace referencia la memoria justificativa. El número de pasajeros que utilizaron la línea Motril-Melilla en 2023 fue considerablemente inferior al de las otras dos que conectan la península con la Ciudad Autónoma.

c) El expediente de contratación del servicio de navegación de las líneas que conectan la península con Canarias permitía acudir a la licitación para la prestación del servicio desde Cádiz y/o desde Huelva, en ambos casos hasta Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife. La Memoria justificativa aludía a la escasa diversidad de empresas prestatarias del servicio en la vertiente atlántica, debido, entre otros motivos a que la distancia implica mayores requisitos técnicos de seguridad para los buques. Se indicaba también que en los últimos años estas líneas no han sido prestadas por ninguna naviera salvo la adjudicataria del contrato de servicio público.

La posibilidad de presentar ofertas diferentes en cuanto al puerto peninsular de origen y destino de los traslados supone, a juicio del Tribunal, una deficiente definición del objeto del contrato, que finalmente fue adjudicado solo para la prestación del servicio desde Cádiz, de conformidad con la oferta de la empresa seleccionada. En este trayecto (Cádiz-Las Palmas de Gran Canaria-Santa Cruz de Tenerife) operaba únicamente la naviera con la que se suscribió el contrato. En este supuesto la insuficiencia de la oferta justifica la celebración del contrato.

II.3.2.2. UTILIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE URGENCIA EN LA TRAMITACIÓN DE LOS EXPEDIENTES

Los cuatro expedientes de contratación se tramitaron por el procedimiento de urgencia. En todos los casos se menciona como justificación la complejidad del procedimiento, que exige una larga tramitación, y la necesidad de que esté concluido antes de la finalización de los contratos anteriores para asegurar la continuidad en la prestación del servicio. Este argumento no justifica a juicio del Tribunal la utilización del procedimiento de urgencia, puesto que las fechas de finalización de los anteriores contratos se conocían desde el momento de su suscripción, pudiendo haberse iniciado

antes los nuevos expedientes.¹² En el contrato de la línea Península-Canarias se alude además, como motivo de urgencia, a la aprobación de la nueva línea desde Huelva.

CUADRO Nº 10 – FECHAS DE TRAMITACIÓN EXPEDIENTES CSP

Línea	Expediente	Fecha fin anterior contrato	Fecha acuerdo de inicio	Fecha declaración de urgencia	Fecha de adjudicación	Fecha inicio contrato
Algeciras-Ceuta	202117320033	30/06/2021	10/03/2021	10/03/2021	21/05/2021	01/07/2021
Algeciras-Ceuta	202317320016	30/06/2023	21/02/2023	16/02/2023	31/05/2023	01/07/2023
Canarias-Península	202217320020	31/03/2022	03/03/2022	03/03/2022	24/05/2022	30/06/2022
Melilla-Península	202117320207	31/03/2022	30/11/2021	02/12/2021	03/03/2022	01/04/2022

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas

II.3.2.3. CÁLCULO DEL PRESUPUESTO DE LICITACIÓN

El presupuesto de licitación se calculó en todos los expedientes a partir de las previsiones de los ingresos y de los costes de explotación de las líneas para el primer año de vigencia de los contratos, que fueron recogidas en los correspondientes pliegos de cláusulas administrativas particulares (PCAP). Las partidas consideradas son las siguientes:

- Total ingresos: por pasaje, por servicios a bordo, por vehículos y por carga.
- Total costes variables: consumo de combustibles, lubricantes y aguadas, gastos de puerto y costes directos de explotación.
- Total costes fijos: acopios y vestuarios, costes de fletamento del buque, mantenimiento y consumo de respetos, costes de tripulación y primas de seguros.
- Total costes financieros y de estructura: amortizaciones, costes financieros y costes de estructura.

En todos los casos la diferencia entre ingresos y costes ofrece un resultado negativo cuyo importe se utiliza como presupuesto de licitación.

¹² El Tribunal de Cuentas mantiene el criterio de que las razones de la urgencia no pueden deberse a la falta de previsión del órgano de contratación. A modo de ejemplo, en su informe sobre Contratos tramitados como emergencia y urgencia por las confederaciones hidrográficas, ejercicios 2008 a 2017, se indica que “La procedencia de la tramitación urgente de los expedientes de contratación es también interpretada en sentido restrictivo por la jurisprudencia puesto que supone una restricción de la competencia. Así, el Tribunal Supremo, en sus sentencias de 28 de octubre de 1992, de 19 de noviembre de 2004 y de 27 de febrero de 2008, señala que la urgencia debe tener carácter objetivo y basarse en razones palmarias y suficientes, de modo que no puede ser producto de la pasividad, omisión, negligencia o voluntariedad de la Administración. En consecuencia, y de acuerdo con la doctrina reiteradamente expresada por el Tribunal de Cuentas, la motivación del recurso a esta forma de tramitación ha de estar suficientemente explicada y acreditada en cada expediente”.

**CUADRO Nº 11 –PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN
(euros)**

Presupuesto de licitación	202117320033 Algeciras-Ceuta	202317320016 Algeciras-Ceuta	202217320020 Canarias- Península	202117320207 Málaga-Melilla	202117320207 Almería/Motril- Melilla
	1.266.000,00	1.269.000,00	4.334.000,00	4.052.000,00	7.103.000,00

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas

Se observa que en todos los casos el presupuesto se limita a cubrir el coste de la prestación del servicio, sin incluir el beneficio razonable previsto en el artículo 260 de la Ley de Puertos.

II.3.2.4. PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN Y CONCURRENCIA A LAS LICITACIONES

En los cuatro expedientes examinados el procedimiento de licitación fue abierto, con varios criterios de adjudicación. La concurrencia fue en todos los casos muy limitada: a las licitaciones del servicio de navegación de la línea Ceuta-Península vigente en 2023 (dos expedientes) solo se presentó una empresa (Balearia Eurolíneas Marítimas, S.A.) que había sido adjudicataria del servicio en el periodo anterior (de 1 de julio de 2019 a 30 de junio de 2021).

En el caso de la línea Canarias-Península hubo dos ofertas (Balearia Eurolíneas Marítimas, S.A. y Compañía Trasmediterránea, S.A.), adjudicándose el contrato también a la empresa que venía prestando el servicio anteriormente (Compañía Trasmediterránea, S.A.). En este contrato llama la atención la deficiente precisión de su objeto en la fase de licitación, al dejar abierta la posibilidad de prestar el servicio desde los puertos de Cádiz, de Huelva o de ambos. La oferta de la adjudicataria solo incluye el puerto de Cádiz.

En las líneas Melilla-Península, para el lote 1, Málaga-Melilla, se presentaron dos licitadores (Balearia Eurolíneas Marítimas, S.A. y Compañía Trasmediterránea, S.A.), y para el lote 2, Almería/Motril-Melilla solo uno (Balearia Eurolíneas Marítimas, S.A.). En este caso la empresa adjudicataria venía prestando el servicio anteriormente entre Almería y Melilla.

En el expediente para la prestación del servicio entre la Península y Canarias la adjudicación se decidió en base a los criterios económicos, al haber obtenido ambas empresas la misma puntuación en el resto de criterios (de impacto ambiental, de calidad y de capacidad de transporte). Ninguna de las licitantes ofreció bajas sobre las tarifas máximas establecidas, resultando adjudicataria la empresa que ofreció una baja de 102.000 € (2,4 %) sobre la compensación.

En el otro expediente con concurrencia (línea Málaga-Melilla) ninguna de las ofertas preveía bajas sobre la compensación o sobre las tarifas máximas establecidas, por lo que la adjudicación se decidió en base a los criterios no económicos.

En los expedientes con una sola oferta se presentaron bajas muy limitadas. Sobre la compensación prevista fueron, en el caso de Ceuta, de 1.000 € en el primer expediente y de 99 € en el segundo. En ambos casos se propuso una reducción del precio de las tarifas máximas del 0,01 %.

II.3.2.5. DURACIÓN DE LOS CONTRATOS

Ninguno de los contratos fue suscrito por el periodo máximo de 5 años establecido en el RD 1516/2007. Los correspondientes a las conexiones entre la península y Melilla previeron un plazo de un año, prorrogable por otro periodo igual; el contrato para la navegación con Canarias se fijó por dos años prorrogables por el mismo plazo.

Los contratos de navegación con Melilla se suscribieron inicialmente por un año, con posibilidad de prórroga por igual periodo. Su vigencia se extendió, según se indica, hasta alcanzar un periodo de ejecución de 2 años y 9 meses.

CUADRO Nº 12 – CONTRATOS DE NAVEGACIÓN MELILLA - PENÍNSULA

	PLAZO	INICIO	FIN	IMPORTE (euros)	
				Málaga-Melilla	Almería/Motril-Melilla
Contrato inicial	12 meses	01/04/2022	31/03/2023	4.052.000	7.100.000
1ª prórroga	6 meses	01/04/2023	30/09/2023	2.026.000	3.550.000
2ª prórroga	2 meses	01/10/2023	30/11/2023	675.333	1.183.333
3ª prórroga	4 meses	01/12/2023	31/03/2024	1.350.667	2.366.667
4ª prórroga	3 meses	01/04/2024	30/06/2024	1.013.000	1.775.000
5ª prórroga	6 meses	01/07/2024	31/12/2024	2.026.000	3.550.000
Total	2 años y 9 meses	01/04/2022	31/12/2024	11.143.000	19.525.000

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas

Las razones de las últimas prórrogas tienen su causa en las dificultades para tramitar los contratos que deberían suceder a los analizados. El Consejo de Ministros autorizó en diciembre de 2023 la celebración de un nuevo contrato, sin división del objeto en lotes, por importe de 78.656.000 €, y con un plazo de ejecución de 2 años, prorrogables por otro periodo igual. Frente al anuncio de licitación y contra algunas de las previsiones de los pliegos rectores una de las navieras interesadas interpuso recurso ante el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales. El recurso fue parcialmente estimado¹³ y tras publicarse la nueva licitación en dos lotes, se adjudicaron los contratos (a dos navieras) el 27/11/2024.

II.3.2.6. CUMPLIMIENTO DE LOS CONTRATOS

Los pagos a las navieras adjudicatarias se efectuaron en 2023 conforme a lo estipulado en los pliegos, mediante certificaciones mensuales. En todos los expedientes figuran las facturas y certificaciones de conformidad con la prestación suscritas por la Subdirección General de Seguridad, Contaminación e Inspección Marítima, emitidas tras la certificación de los correspondientes responsables de las capitanías marítimas sobre la realización del servicio conforme a lo estipulado en los pliegos de prescripciones técnicas particulares (PPTP). Las certificaciones se refieren, por lo general, a las cláusulas referidas a los mínimos de oferta de transporte, frecuencia de servicios, mantenimiento del buque en el puerto y condiciones que deben

¹³ Se aceptaron las alegaciones sobre la falta de motivación de la no división del objeto del contrato en lotes y sobre la exigencia de una edad máxima de los buques.

reunir los buques. Se certifica también, en todos los casos, qué buque o buques ha prestado el servicio y que no ha habido incidencias.

El Tribunal ha detectado una deficiencia en el sistema de seguimiento de la ejecución de los contratos, consistente en la omisión de cualquier verificación relativa a la correcta aplicación de las tarifas máximas establecidas. Estas tarifas, según establecen los contratos, son aplicables a todos los viajeros (y vehículos, en su caso), sean o no residentes en los territorios extrapeninsulares.

Al analizar las muestras de subvenciones concedidas, correspondientes a traslados sujetos a contrato, a partir de las liquidaciones presentadas por las navieras relativas al segundo trimestre de 2023, el Tribunal ha detectado los siguientes supuestos de superación de las tarifas máximas en los cinco contratos suscritos.

CUADRO Nº 13 – BILLETES QUE SUPERAN LAS TARIFAS MÁXIMAS

		Algeciras-Ceuta 202117320033	Canarias-Península 202217320020	Melilla-Península 202117320207, lotes 1 y 2	Total contratos
Muestra examinada (nº billetes)		210	125	200	535
Casos erróneos	Número	135	10	193	338
	%	64,3	8,0	96,5	63,2

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas

Los errores detectados proceden, por lo general, de la inclusión en el precio del billete de conceptos no admitidos por los correspondientes pliegos. El sistema de determinación de las tarifas comúnmente establecido consiste en fijar los precios máximos para las distintas acomodaciones (butacas, camarotes, etc.); en el caso de la línea de Ceuta las tarifas se determinan para viajes de ida o de ida y vuelta, sin referencia a acomodaciones. En los pliegos correspondientes a las líneas Melilla-Península y Ceuta-Algeciras (contrato vigente en el primer semestre de 2023) se especifica que *“las tarifas máximas no incluyen la tasa específica portuaria sobre el pasaje o el vehículo en régimen de pasaje correspondiente”*, y que los precios de los billetes *“no deben exceder de las tarifas máximas indicadas ... sin que se pueda imponer ningún recargo, salvo las tasas portuarias, por conceptos como gastos de emisión, gastos de tramitación, categoría del camarote, servicios de hostelería, etc.”*¹⁴. Los pliegos correspondientes a las líneas Canarias-Península y Ceuta-Algeciras (segundo semestre 2023) admiten los gastos de emisión, si bien solo en el caso de que no supongan un incremento sobre las tarifas máximas aplicadas.

Los billetes individuales examinados contienen un desglose común de los distintos componentes del precio, identificando la tarifa, la tasa y, en su caso, los gastos de emisión. El análisis de los billetes de la muestra resultó afectado por la insuficiencia de la información relativa a posibles descuentos procedentes por razón de la edad, el importe de las tasas portuarias vigentes y los viajes de ida y vuelta con tarifa especial.

Se indica a continuación el tipo de errores observados y el importe mínimo que se facturó en exceso:

¹⁴ La literalidad de los pliegos de los contratos de navegación de interés público impide equiparar la tarifa terminalista a la tasa del pasaje y sumar ambos importes, como ha argumentado Balearia. Igualmente, los gastos de emisión están expresamente excluidos en los pliegos y, sin embargo, es un recargo que se añade a la tarifa y a la tasa de pasaje para conformar el precio que figura desglosado en los billetes.

CUADRO Nº 14 – EXPEDIENTES CON TARIFAS APLICADAS ERRÓNEAMENTE

		Algeciras-Ceuta 202117320033	Canarias- Península 202217320020	Melilla-Península 202117320207, lotes 1 y 2	Total contratos
Inclusión improcedente de gastos de emisión	Número	135	-	144	279
	Importe (€)	337,50	-	504,00	841,50
Exceso en la tarifa	Número	2	10	167	179
	Importe (€)	1,66	1.424,23	679,02	2.104,91
Total exceso facturación	Número	135	10	193	338
	Importe (€)	339,16	1.424,23	1.183,02	2.946,41

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas

En el caso del expediente 202117320033, de la línea Algeciras-Ceuta, los billetes en los que se han observado excesos en la facturación (135) suponen el 64,3 % de la muestra. Los excesos corresponden, excepto en 2 casos, a la aplicación de cargos de gestión en cada trayecto de ida por importe de 2,5 €, expresamente excluidos en el PPTP.

Los errores observados en relación con el contrato 202217320020, de la línea Canarias-Península, afectaron a 10 billetes (8 % de la muestra). Las principales diferencias se detectaron en la tarifa aplicada a determinadas acomodaciones de las categorías superiores. Así, se aplicó una tarifa de 721,59 € a algunos billetes de “Suite”, superando el máximo de 571,96 € establecido en el PPTP, o una tarifa de 502,74 € a billetes de “Camarote doble” cuya tarifa máxima es de 403,78 €.

En relación con el expediente 202117320207, lotes 1 y 2, de la línea Melilla-Península, se observó la aplicación de tarifas superiores a las establecidas en el PPTP en 193 billetes (97,47 %). Las diferencias corresponden en su mayor parte a la aplicación de dos conceptos improcedentes: los gastos de emisión en cada billete de ida, por importe de 3,5 €, expresamente excluidos en el PPTP, y la tarifa terminalista por servicios portuarios, de entre 4 € y 8 € por billete, que, de acuerdo con las condiciones de los pliegos, no cabe sumar a las tarifas máximas establecidas en estos.

A la vista de los anteriores resultados, el Tribunal analizó todas las liquidaciones presentadas por las navieras bajo contrato correspondientes a embarques realizados entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2023, a efectos de realizar una estimación con las insuficiencias de información antes indicadas del importe mínimo anual facturado en exceso en las liquidaciones presentadas. El resultado fue un exceso en la facturación de 1.038.186,44 € en las liquidaciones de residentes y de 431.731,41 € en las liquidaciones de familias numerosas.

La aplicación de precios superiores a los establecidos en los contratos además de suponer un incumplimiento por el adjudicatario de las condiciones pactadas, implica un exceso en el importe de las bonificaciones abonadas, al fijarse estas en un porcentaje fijo de las tarifas. En el subepígrafe II.4.4.1 se analiza esta cuestión, que dio lugar a la tramitación de expedientes de reintegro por la DGMM, a raíz de los trabajos realizados por el Tribunal.

A partir de los datos utilizados por la DGMM para la tramitación de dichos expedientes, una vez superadas las insuficiencias de información antes señaladas, ha resultado, en relación con los viajes

bonificados realizados en 2023, un importe total facturado en exceso de 1.696.540,13 €, correspondientes a 331.074 billetes¹⁵. El detalle por contratos se indica a continuación.

**CUADRO Nº 15 –EXCESO DE FACTURACIÓN POR VIAJES REALIZADOS EN 2023:
DIFERENCIA ENTRE LAS TARIFAS APLICADAS EN LAS LIQUIDACIONES Y LAS MÁXIMAS
ESTABLECIDAS EN LOS PPTP**

Línea y expediente	Cádiz - Canarias 202217320020	Melilla- Península 202117320207, lotes 1 y 2	Ceuta- Algeciras (1 semestre) 202117320033	Ceuta- Algeciras (2ª semestre) 202317320016	Total Contratos
Nº de billetes	15.606	184.958	115.402	102.476	418.442
Importe facturado por billetes (€)	5.300.765,45 €	13.519.314,59 €	3.275.970,26 €	2.969.255,48 €	25.065.305,78 €
Nº de billetes con error	4.548	166.884	75.987	83.655	331.074
Importe facturado en exceso (€)	253.334,87 €	1.115.214,74 €	201.599,81 €	126.390,71 €	1.696.540,13 €

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas a partir de los ficheros facilitados por la DGMM

Los mismos errores en la aplicación de tarifas han podido darse también en los billetes emitidos por las navieras y no incluidos en las liquidaciones por no tener derecho a bonificación (viajeros no residentes, vehículos), puesto que según los pliegos las tarifas máximas establecidas son aplicables a todo el pasaje, independientemente de que se tenga o no tal derecho¹⁶. Se examinó una pequeña muestra de billetes bonificados en los que figuraba el importe correspondiente al transporte del vehículo (23 casos en la línea Canarias-Península y 11 casos en la línea Melilla-Península). En la primera de las líneas se observaron excesos sobre el importe máximo previsto en los PPTP en el 100 % de los billetes (de 5,13 € por vehículo). En la línea Melilla-Península se detectaron 9 billetes con precios superiores a los pactados (entre 1,49 € y 17,94 €). Por otra parte, se observó que las compañías navieras adjudicatarias de los contratos no cumplían con la obligación establecida en los pliegos de publicar en sus páginas web las tarifas máximas establecidas en los CSP. A raíz de los trabajos de fiscalización, la DGMM envió requerimientos al respecto a las navieras, que comenzaron a publicar dicha información a finales de octubre de 2024. Asimismo, la DGMM ha comenzado a reforzar su sistema de seguimiento de los contratos, aprobando en 2025 instrucciones para instaurar un procedimiento para su verificación. En alegaciones la DGMM manifiesta estar estudiando el impacto de los incumplimientos detectados a efecto de la apertura de los procedimientos sancionadores que correspondan.

¹⁵ Para la elaboración del cuadro se han utilizado los datos de las liquidaciones de residentes y de familias numerosas, descontándose los billetes repetidos en ambas. El desglose por cada tipo de liquidaciones figura en el anexo 5.

¹⁶ Como excepción, en el contrato relativo a la línea Algeciras-Ceuta vigente a partir del segundo semestre de 2023, se exceptúa de la aplicación de las tarifas máximas a los ciudadanos no residentes en los períodos de Navidad, verano y Semana Santa.

II.4. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DE SUBVENCIONES AL TRANSPORTE MARÍTIMO A RESIDENTES NO PENINSULARES Y A FAMILIAS NUMEROSAS

II.4.1. Análisis del sistema de bonificaciones a residentes y familias numerosas

II.4.1.1. BONIFICACIONES A RESIDENTES

Las bonificaciones al transporte tienen naturaleza de subvenciones directas, de las reguladas en el artículo 22.2 b) de la LGS. En cuanto tales, se rigen en primer lugar por su normativa específica y supletoriamente por la legislación general. Cronológicamente, la primera regulación específica aplicable a todos los territorios extrapeninsulares se contiene en el RD 1316/2001, de 30 de noviembre, modificado en 2005 y 2007¹⁷, que fue aprobado básicamente para regular el procedimiento de acreditación de la residencia y para unificar la dispersa normativa anterior sobre bonificaciones al transporte aéreo y marítimo.

El real decreto citado contiene disposiciones generales aplicables tanto a ambos tipos de transporte (ámbito de aplicación, importe y sistema de acreditación de la residencia); y otras disposiciones específicas para cada tipo (emisión de billetes, procedimiento de liquidación y procedimiento de inspección y control). Los aspectos procedimentales del sistema de control de las liquidaciones fueron desarrollados para el transporte marítimo por las órdenes FOM 2554/2006 de 27 de julio y 1658/2015, de 24 de julio.

La Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de PGE para 2013, recogió en su disposición adicional décimo tercera una regulación paralela a la del RD 1316/2001 detallada en trece puntos. Pese a que en el último de ellos se prevé que el Gobierno dicte las normas de aplicación y desarrollo de las bonificaciones, tal previsión no se ha materializado, continuando vigente la normativa anterior. La redacción original de la ley ha sido modificada en numerosas ocasiones por sucesivas disposiciones de las leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado.

Las principales características del sistema son las siguientes:

- a) Las bonificaciones consisten en el descuento de un porcentaje sobre las tarifas de transporte aplicadas por las entidades navieras a los traslados de viajeros entre la península y el resto del territorio nacional (Islas Canarias, Illes Balears, Ceuta y Melilla) o entre territorios insulares (Interinsular Canarias e Interinsular Baleares). El porcentaje es el 75 % para los trayectos entre la península y el resto del territorio y del 50 % en el tráfico interinsular. Los porcentajes se aplican sobre las tarifas fijadas libremente por las navieras, excepto en el caso de que se hayan fijado precios máximos en los contratos de navegación en líneas de interés público¹⁸.
- b) Se reconoce el carácter de entidades colaboradoras a las compañías marítimas que prestan el servicio de transporte (punto 8 de la disposición adicional 13ª de la Ley 17/2012).

¹⁷ Modificaciones por RD 207/2005, de 25 de febrero y RD 1340/2007, de 11 de octubre

¹⁸ La norma que da cobertura a la libertad de precios es el artículo 17.1 de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal: "Salvo disposición contraria de las leyes o de los reglamentos, la fijación de precios es libre".

- c) La acreditación de la identidad y la residencia se realiza telemáticamente en el momento de la venta de los billetes¹⁹. Las navieras conectan con la web del MTRM, que verifica tales datos a través de la Plataforma de Intermediación y genera un código que comunica a las compañías.
- d) Se admite la compatibilidad de estas subvenciones con otras que tienen el mismo objeto (transporte de viajeros entre territorios insulares o entre la península y el resto del territorio nacional) o el mismo sujeto (residentes en territorios no peninsulares). De este modo, son acumulables a estas subvenciones las bonificaciones a familias numerosas, también incluidas en el programa 441N, las subvenciones que otorgan las CCAA de Canarias y Baleares y las subvenciones al personal militar que concede el Ministerio de Defensa²⁰. Los porcentajes de descuento vigentes en 2023 para cada caso eran los siguientes:

CUADRO Nº 16 – PORCENTAJES DE DESCUENTO APLICABLES EN 2023 A LAS TARIFAS DE TRANSPORTE MARÍTIMO DE VIAJEROS

Administración concedente	Traslados península-resto territorio nacional	Traslados interinsulares
AGE Ministerio Transportes para residentes en territorios no peninsulares	75 %	50 %
AGE Ministerio de Transportes para familias numerosas*	20 % o 50 %	20 % o 50 %
AGE Ministerio de Defensa para personal militar	50 %	50 %
CA Canarias para sus residentes	-	25 %
CA Illes Balears para sus residentes**	-	25 % o 39 %

*20 % para familias numerosas de carácter general y 50 % para las de carácter especial (RD 1621/2005)

**el porcentaje general es el 25 %, estando solo previsto el 39 % para trayectos de la línea Ibiza-Formentera

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas

Para el supuesto de acumulación de subvenciones existen las siguientes reglas:

- En las subvenciones otorgadas por la Administración General del Estado (AGE), el porcentaje total subvencionado no puede superar el 85 %, es decir, la subvención total no debe superar el 85 % del precio del billete (DA 13ª LPGE 2013).
- En el supuesto de concurrencia de subvenciones otorgadas por la AGE y por las CCAA, el porcentaje total no puede superar el 100 % del precio del billete (art. 19.3 LGS).

En la regulación del sistema se aprecian las siguientes insuficiencias o debilidades:

- a) Por medio de las consultas telemáticas se acredita el empadronamiento y la identidad del solicitante de la bonificación, que son los requisitos exigidos por el RD 1316/2001 y la LPGE para 2013. La normativa no contempla ningún trámite adicional para garantizar la residencia habitual o efectiva durante un periodo continuado de tiempo, lo que posibilita el acceso a las bonificaciones sin que los residentes acrediten que realmente viven en territorios no peninsulares.

¹⁹ Una vez adquirido el billete, y cuando ya conoce la cantidad a pagar y el número del billete, el viajero debe marcar la casilla de residencia. De esta forma se evita que las compañías marítimas varíen el precio del billete en función de la condición de residente o de familia numerosa. Al marcar la condición de residente el sistema de la naviera contacta con SARA (Sistema de Acreditación de Residencia Automática).

²⁰ Se regulan en la OM 35/2006, de 13 de marzo y en los correspondientes convenios con las empresas navieras.

- b) No se prevé un sistema de registro de las tarifas aplicables a las navieras a los trayectos bonificados, lo que impide el seguimiento de las posibles modificaciones y la valoración de su incidencia en las bonificaciones.
- c) No se ha establecido ningún procedimiento para ajustar la relación de las navieras con la administración a los requisitos establecidos en la LGS para las entidades colaboradoras: a) no hay un reconocimiento expreso por parte de la administración de la condición de entidad colaboradora de cada una de las navieras que colaboran en la gestión de las bonificaciones (artículo 12 LGS), b) no se les pide la acreditación del cumplimiento de todos los requisitos exigidos para obtener dicha condición (artículo 13 LGS); c) no se han formalizado convenios de colaboración donde se regulen las condiciones y obligaciones asumidas (artículo 16 LGS).
- d) La libertad de fijación de los precios de las tarifas bonificadas conlleva el riesgo de posibles subidas de precio, reconocido por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (INFCNMC/089/17). En el año 2020 la DGMM solicitó a la Abogacía del Estado un informe sobre la posibilidad de establecer algún sistema de control de tarifas que evitara que las empresas navieras pudieran incrementar los precios para beneficiarse de la bonificación. La respuesta de la Abogacía del Estado sobre tal posibilidad fue negativa, concluyendo que:
- entre las comprobaciones a realizar por la DGMM establecidas en el RD 1316/2001 no está incluida la de si la tarifa cobrada se corresponde o no con el precio de mercado;
 - el derecho de las navieras a fijar libremente sus precios tiene como límite, entre otros, el fraude de ley²¹;
 - si la DGMM detecta alguna situación de fraude en la fijación de precios, debería comunicarlo a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia; sin perjuicio de que pueda instar también el reintegro de la subvención.

El informe de la Abogacía del Estado proponía una modificación del RD 1316/2001, no realizada hasta la fecha, para establecer normativamente algunos criterios de referencia sobre los que pudiera fundamentarse en tales casos la apreciación de fraude.

- e) No se han establecido límites a las bonificaciones que puede percibir cada beneficiario, en cuanto al número de viajes, el importe de las tarifas de pasaje (excepto en los casos de tarifas sujetas a contrato), o la categoría de la acomodación. Solo en el caso de Baleares, la Ley 30/1998, de 29 de julio se refiere a las tarifas ordinarias, excluyendo expresamente el mayor importe de las tarifas de clase preferente o superior. En el informe elaborado por el Gabinete Técnico del Tribunal se muestra cómo todos los países de nuestro entorno (Francia, Italia, Grecia o Portugal) han establecido algún tipo de límites (ver anexo 4). Los sistemas son muy diferentes según los territorios, pero en términos generales, se establecen tarifas máximas bonificables, se aplican descuentos variables según renta, distancia o ambas circunstancias, o se establece un número máximo de viajes bonificados.
- f) No se han determinado claramente los conceptos incluidos en el precio del billete que son o no son bonificables. El RD 1316/2001 solo hace referencia a la exclusión de cualesquiera descuentos comerciales, promociones o conceptos asimilados (art 10); y la DA 13ª de la LPGE para 2013 añade en su punto 11 que no deberán ser incluidos en la liquidación ni reembolsados

²¹ La Abogacía del Estado estima fraudulenta la operación que, al amparo de la libertad de mercado, fija un precio artificial (fuera de mercado) para así lucrarse de una bonificación destinada a un fin distinto: una bonificación establecida en beneficio del pasajero acaba beneficiando indebidamente a la compañía marítima.

a las navieras los billetes que incluyan respectivamente servicios ajenos al transporte marítimo. No se mencionan, sin embargo, otros conceptos que forman habitualmente parte del precio de los billetes (aunque se aplican de manera diferente entre las distintas empresas navieras), como los gastos de emisión o las tasas portuarias.

- g) Respecto a la concurrencia de subvenciones no se ha regulado un orden de prelación para determinar cuál de ellas debe ser minorada en caso de superación de los límites máximos establecidos (85 % para las bonificaciones de la AGE y 100 % para el total). Para el caso de las subvenciones de la AGE, el criterio de la DGMM, ratificado por la Abogacía del Estado del ministerio y comunicado a las navieras, es que el límite del 85 % debe minorar en primer lugar la bonificación por residentes. Se ha observado que en la práctica existe gran variedad de porcentajes aplicados, al utilizar cada naviera los que considere conveniente para alcanzar los límites máximos del 85 % o del 100 % de bonificación.

II.4.1.2. BONIFICACIÓN A FAMILIAS NUMEROSAS

La regulación específica de estas ayudas se contiene en el Real Decreto 1621/2005, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas. La ley establece la obligación de las administraciones públicas de fijar un régimen de bonificaciones para los miembros de las familias numerosas que tengan reconocida dicha condición, en relación con los precios por la prestación de servicios en distintos ámbitos, entre ellos el del transporte.

El sistema para su aplicación (descuento por las navieras de un porcentaje del precio del billete) es el mismo que el de las subvenciones a los residentes no peninsulares, por lo que, en general, se observan en la gestión de estas subvenciones las mismas debilidades indicadas en el anterior apartado para las subvenciones a residentes. A ellas hay que añadir que no existe un sistema centralizado para la acreditación telemática de la condición de familia numerosa, debido a que el reconocimiento de tal condición compete a las Comunidades y Ciudades Autónomas. La DGMM está realizando gestiones con estas administraciones para lograr superar esta situación. Mientras tanto, la justificación de familia numerosa precisa la aportación de la correspondiente tarjeta.

II.4.2. Gestión realizada en 2023

El importe total de las bonificaciones abonadas en 2023 con cargo al programa ascendió a 227.245.136,65 euros, correspondientes a un total de 8.626.138 viajes subvencionados. Las subvenciones a residentes supusieron el 93,7 % del total del importe abonado. La distribución de las bonificaciones por tipos fue la siguiente:

CUADRO Nº 17 – DISTRIBUCIÓN DE LAS BONIFICACIONES POR TIPOS

Subvención	N.º de viajes bonificados	Importe de las bonificaciones (euros)
A residentes no peninsulares	7.547.170	213.034.114,34
A familias numerosas	1.078.968	14.211.022,31
Total	8.626.138	227.245.136,65

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas

En el siguiente cuadro se ofrecen los datos relativos a la distribución de las bonificaciones por sectores y tipos de subvención.

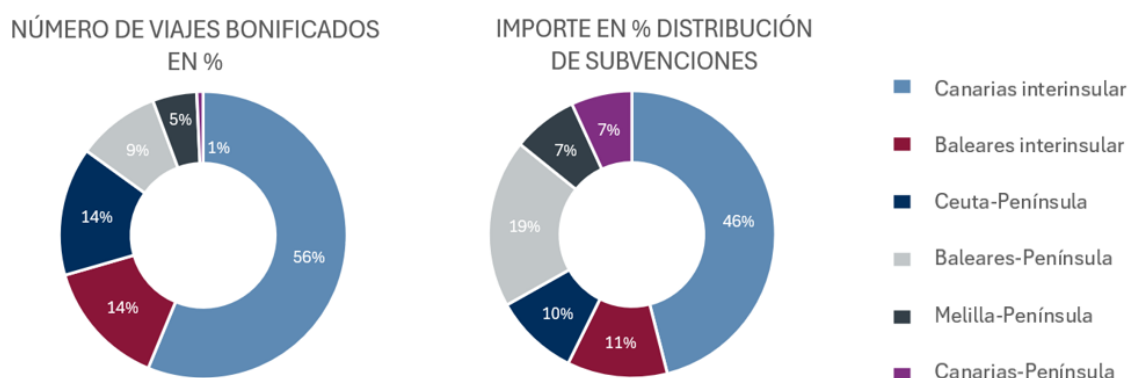
CUADRO Nº 18 – DISTRIBUCIÓN DE LAS BONIFICACIONES POR SECTORES

Subvención/Territorio	Subvenciones a residentes		Subvenciones a familias numerosas		Total subvenciones	
	N.º de viajes bonificados	Importe de las bonificaciones €	N.º de viajes bonificados	Importe de las bonificaciones €	N.º de viajes bonificados	Importe de las bonificaciones €
Canarias-Península	56.896	15.187.550,21	4.724	399.429,67	61.620	15.586.979,88
Interinsular Canarias	4.545.443	100.599.110,04	306.059	3.904.177,48	4.851.502	104.503.287,52
Baleares-Península	675.445	40.928.408,63	129.822	2.122.143,75	805.267	43.050.552,38
Interinsular Baleares	1.155.275	24.978.557,39	76.936	860.422,01	1.232.211	25.838.979,40
Ceuta-Península	886.487	18.472.267,63	360.436	3.138.776,55	1.246.923	21.611.044,18
Melilla-Península	227.624	12.868.220,44	200.991	3.786.072,85	428.615	16.654.293,29
Total	7.547.170	213.034.114,34	1.078.968	14.211.022,31	8.626.138	227.245.136,65

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas

Destacan claramente entre los datos indicados las subvenciones correspondientes al sector Interinsular Canarias, que suponen el 56 % del total de traslados bonificados y el 46 % del importe total. A continuación, el mayor porcentaje de bonificaciones corresponde al sector Baleares Península (19 %), seguido de Interinsular Baleares (11 %) y Ceuta-Península (10 %). Los sectores Canarias-Península y Melilla-Península suponen en torno al 7 %, cada uno, del importe total bonificado.

GRÁFICO Nº 2 – SUBVENCIONES A RESIDENTES Y FAMILIAS NUMEROSAS POR SECTORES



Fuente: Elaboración propia Tribunal de Cuentas

II.4.3. Análisis del procedimiento de liquidación y control de las bonificaciones

Según el sistema establecido, las empresas navieras realizan en el momento de la venta de los billetes los descuentos correspondientes a las bonificaciones a los residentes y a las familias numerosas, una vez que verifican que reúnen los requisitos exigidos. Posteriormente requieren de la DGMM el reintegro de las bonificaciones adelantadas.

Las empresas navieras, en cuanto entidades colaboradoras, deben remitir a la DGMM los ficheros que contienen los registros de los pasajeros susceptibles de bonificación por poseer la condición de residentes o de familias numerosas y a los que previamente les han aplicado el descuento correspondiente en la compra de los pasajes. Cada naviera presenta trimestralmente un fichero por cada trayecto en el que opera y separadamente para las bonificaciones a residentes y a familias numerosas.

Las especificaciones técnicas de los ficheros informáticos están establecidas en la Orden FOM 1658/2015. La DGMM verifica si la estructura de los ficheros recibidos es la establecida, solicitando a las navieras su corrección en caso de no ser así. Los ficheros estructuralmente correctos se cargan automáticamente en el sistema informático de liquidación (LIQUID).

Los principales hitos del procedimiento de liquidación, del que se ofrece un flujograma en el anexo 6, son los siguientes:

- a) Las navieras deben presentar los ficheros con carácter trimestral y en el plazo de dos meses desde el último día del trimestre que se pretenda liquidar, salvo excepciones autorizadas por la DGMM.
- b) Para verificar la fiabilidad de los registros contenidos en los ficheros, la DGMM solicita en un plazo de 10 días una muestra aleatoria de billetes y su documentación asociada. La norma prevé determinados umbrales de errores para la aceptación o el rechazo de los ficheros, así como la posibilidad de solicitar una nueva muestra en caso de resultados intermedios.
- c) Se cruzan los ficheros de las navieras con los que las autoridades portuarias remiten mensualmente a la DGMM para verificar si los datos de los embarques contenidos en los primeros se corresponden con embarques reales, de modo que solo pasan a liquidarse los embarques cuya coincidencia haya sido verificada.
- d) Se comprueba que cada viajero de la relación de embarques declarados disponga del código de acreditación de residencia y se excluyen los embarques cuya acreditación de residencia no es correcta. Adicionalmente, se verifican, entre otras (el sistema prevé 35 tipos de posibles errores), las siguientes cuestiones: que el cupón no figure repetido o haya sido bonificado con anterioridad, la coincidencia del importe final solicitado con el calculado por la aplicación, que no figure el mismo viajero en otro trayecto simultáneo, la adecuación del porcentaje de residencia o familia numerosa y la validez de la fecha de embarque.
- e) La DGMM remite a las navieras el informe obtenido del sistema informático con la totalidad de errores encontrados para que aleguen lo que estimen pertinente, junto con la liquidación provisional.
- f) Se solventan los errores, en función de las alegaciones que se hayan formulado, realizando, en su caso, nuevos cruces con la documentación complementaria recibida del Organismo Público Puertos del Estado, y se elabora la liquidación definitiva. La DGMM comprueba que las navieras están al corriente de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social, y que presenten una cuenta justificativa, la correspondiente factura, y documentación adicional en el caso de cesión de crédito.
- g) Finalmente el DGMM, por delegación de la Secretaría de Estado de Transportes y Movilidad Sostenible firma la resolución de concesión de la subvención, realizándose a continuación la gestión presupuestaria del expediente. Las subvenciones concedidas se publican en la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS).

En el proceso intervienen otras dos aplicaciones informáticas. La denominada GEST se utiliza para generar informes de tipo ejecutivo; se carga con la información sobre liquidaciones de LIQUID, actualizándose de manera automática, y con la información de los pagos, que se tramitan a través de SOROLLA. GEST se utiliza también para enviar la información a la BDNS.

El Tribunal ha verificado el sistema estimando que, en líneas generales, permite la verificación del cumplimiento por los beneficiarios de los requisitos establecidos para la percepción de las subvenciones, y la comprobación de la corrección de las liquidaciones presentadas por las navieras. No obstante, se han detectado algunas deficiencias:

- a) La información utilizada para verificar la fiabilidad de los datos de los ficheros procede de las propias compañías navieras, sin que se hayan previsto mecanismos de control externo, tales como la comprobación física de billetes o de embarques.
- b) No se han establecido sistemas de control sobre las tarifas aplicadas, por lo que se admiten directamente las declaradas por las navieras. Si bien no resultaba posible en el ejercicio fiscalizado establecer dicho control con carácter general, debido a la inexistencia de un registro de tarifas, sí hubiera podido implementarse al menos en los supuestos en que estaban vigentes los contratos de navegación que habían fijado tarifas máximas. En las muestras de estos contratos examinadas por el Tribunal se han detectado varios supuestos en que se superaban las tarifas máximas acordadas (apartado II.3.6.2).
- c) No pueden identificarse adecuadamente algunos de los descuentos sobre las tarifas previstos en los contratos o aplicados por las navieras, como los descuentos a menores (que son diferentes entre las navieras en función de la edad del menor), a mayores de 60 años o sobre billetes de ida y vuelta.
- d) Se han detectado ocasiones en las que el sistema LIQUID no indica el motivo del rechazo de un fichero.

El Tribunal revisó una muestra de 10 liquidaciones del segundo trimestre de todos los territorios y trayectos para comprobar la adecuación del procedimiento de gestión a la normativa aplicable (detalle de la muestra en anexo 7). El número total de embarques incluidos en la muestra de liquidaciones presentadas ascendía a 1.093.989, y el importe de las bonificaciones para residentes y familias numerosas a 25.051.408,32 €.

Se comprobó el cumplimiento de los plazos respecto de la recepción de los ficheros iniciales, la petición, recepción y verificación de la muestra y la recepción de alegaciones²². De acuerdo con el procedimiento establecido, la DGMM seleccionó de forma aleatoria muestras de embarques y requirió a las navieras para que presentaran un total de 2.795 billetes para su comprobación.

Se observó que los errores más comunes detectados por la DGMM responden a discrepancias entre los ficheros de las navieras y los del Organismo Público Puertos del Estado, que fueron subsanados por lo general tras la aportación de nuevos datos por las autoridades portuarias. Se comprobó, sobre una muestra (Balearia-Ceuta 2T2023) que los embarques incluidos por las navieras y que no constan en los ficheros de puertos no fueron bonificados.

²² No se ha considerado relevante un único incumplimiento observado en el trámite de presentación de alegaciones.

Tras excluir las bonificaciones improcedentes, la DGMM abonó a las navieras, por las liquidaciones de la muestra, 25.017.840,45 €, correspondientes a 1.092.594 viajes. El resultado de la revisión por tipos de subvención fue el siguiente:

CUADRO Nº 19 –REVISIÓN POR LA DGMM DE LAS LIQUIDACIONES INCLUIDAS EN LA MUESTRA

Subvención	Bonificaciones solicitadas		Bonificaciones abonadas		Diferencia	
	Número de embarques	Importe €	Número de embarques	Importe €	Número de embarques	Importe €
A residentes no peninsulares	1.016.120	24.232.581,03	1.014.769	24.199.271,75	1.351	33.309,28
A familias numerosas	77.869	818.827,29	77.825	818.568,70	44	258,59
Total	1.093.989	25.051.408,32	1.092.594	25.017.840,45	1.395	33.567,87

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas

II.4.4. Resultados del análisis de las muestras de bonificaciones

El Tribunal analizó una muestra de billetes (incluidos en la muestra de liquidaciones indicada y en otras dos liquidaciones adicionales) a efectos de determinar la procedencia de las bonificaciones y la adecuación de los cálculos realizados. La muestra ascendió a 3.019 billetes²³, de los cuales 528 correspondían a contratos de navegación de interés público, sometidos por tanto a tarifas máximas, y 2.491 a navieras y trayectos libres.

Con carácter general se verificó el derecho a la percepción de las bonificaciones. Se acreditó la residencia por medio de las comprobaciones pertinentes en el sistema SARA y la condición de familia numerosa mediante las correspondientes tarjetas. Se verificó la coincidencia de los datos de los billetes con los de los ficheros. Asimismo, resultaron adecuados los porcentajes aplicados sobre las tarifas para el cálculo de la subvención, tanto en el caso de los residentes como de las familias numerosas. Se comprobó también la aplicación de las reglas básicas establecidas para el caso de concurrencia de estas bonificaciones con otras ayudas.

II.4.4.1. ANÁLISIS DE LAS BONIFICACIONES CORRESPONDIENTES A TRASLADOS BAJO CONTRATO

Las bonificaciones aplicadas sobre tarifas establecidas en contratos de navegación ascendieron en 2023 a 16.857.133,60 € (14.873.598,59 € a residentes no peninsulares y 1.983.535,01 € a familias numerosas), lo que supone el 7 % del importe total de las subvenciones abonadas en el ejercicio.

En el examen de la muestra, se observaron, según se ha indicado en el apartado II.3.2.6, numerosos casos de errores en las tarifas aplicadas por las navieras, fundamentalmente por la inclusión de conceptos improcedentes. Ello daba lugar a la superación de las tarifas máximas previstas en los correspondientes PPTP, con la consiguiente repercusión en el importe de las bonificaciones.

²³ Se trata siempre de billetes individuales y para un solo trayecto (ida o vuelta).

El importe bonificado en exceso como consecuencia de la aplicación incorrecta de las tarifas ascendió para el conjunto de la muestra a 2.187,22 €, que supone un 4 % del importe total bonificado.

El detalle por contratos y tipos de bonificación se indica a continuación²⁴:

CUADRO Nº 20 – EXCESO DE BONIFICACIÓN EN MUESTRA DE BILLETES SUJETOS A TARIFAS MÁXIMAS

		Algeciras-Ceuta 202117320033	Canarias- Península 202217320020	Melilla- Península 202117320207, lotes 1 y 2	Total contratos
Nº de billetes muestra		206	124	198	528
Importe € liquidación		5.734,32	43.031,07	18.625,41	67.390,80
Importe bonificado	Residentes	3.297,77	31.809,39	11.946,54	47.053,70
	Fam.numer.	775,04	808,67	694,67	2.278,38
	Total	4.072,81	32.618,06	12.641,21	49.332,08
Nº de billetes con exceso		135	10	193	338
Importe € exceso liquidación		339,16	1.424,23	1.183,02	2.946,41
Importe € bonificado en exceso	Residentes	192,00	1027,30	764,99	1984,29
	Fam.numer.	47,00	81,70	74,23	202,93
	Total	239,00	1.109,00	839,22	2.187,22

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas

Durante los trabajos de campo el Tribunal realizó una estimación del importe anual que podría haberse bonificado en exceso para la totalidad de las liquidaciones correspondientes a embarques realizados entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2023. El análisis se realizó a partir de los datos de cada uno de los billetes recogidos en los ficheros correspondientes a todas las liquidaciones del periodo, tanto de residentes como de familias numerosas. Se aplicó a cada billete la tarifa máxima establecida en el correspondiente PPTP, cuando la facturada por la naviera excedía de ese importe. Se excluyeron asimismo los conceptos facturados no procedentes, tales como los gastos de emisión o la tarifa terminalista. Respecto de las tasas, se aplicaron los importes aportados por la DGMM el 03/02/2024²⁵. No pudieron tenerse en cuenta, por no figurar entre los datos de las liquidaciones, las tarifas de ida y vuelta ni los posibles descuentos procedentes por razón de la edad del viajero (a menores de 12 años y a mayores de 60). Finalmente se aplicaron a las tarifas resultantes los porcentajes correspondientes a la bonificación por residente o por familia numerosa.

Como resultado del trabajo realizado, se estimó, respecto de la totalidad de tarifas sujetas a contrato, un exceso en las bonificaciones abonadas por un importe mínimo de 838.721,81 € (693.433,22 € a residentes y 145.288,59 € a familias numerosas). La distribución del importe indicado por líneas de navegación y navieras era la siguiente:

- Línea Melilla-Península (Balearia Eurolíneas Marítimas S.A): 582.593,76 €.

²⁴ La diferencia en el número de billetes de la muestra, en relación con la que figura en el cuadro nº 13, se debe a haberse excluido en este caso los billetes incluidos en las liquidaciones de las navieras que no fueron finalmente bonificados.

²⁵ En algunos casos fueron modificadas posteriormente.

- Línea Ceuta-Algeciras (Balearia Eurolíneas Marítimas S.A): 198.181,15 €.
- Línea Cádiz-Canarias (Compañía Trasmediterránea, S.A): 57.946,90 €.

Entre los billetes examinados figuraban 15 de la línea Motril-Melilla, adquiridos en 5 reservas conjuntas. Se trataba de billetes de camarotes ocupados por varias personas (2, 3 o 4), que fueron facturados en todos los casos con la tarifa correspondiente a la ocupación individual. El importe facturado en exceso para el conjunto de billetes fue de 1.803,71 €, del que derivó un exceso de bonificación de 1.352,78 €.

El Tribunal comunicó el resultado de la estimación anual del exceso bonificado a los responsables de la DGMM, quienes al finalizar los trabajos de campo de la fiscalización (diciembre de 2024) iniciaron actuaciones tendentes a incoar expedientes de reintegro por los excesos de bonificación percibidos por las navieras adjudicatarias de contratos de navegación.

Entre febrero y marzo de 2025 se notificaron a Balearia Eurolíneas Marítimas S.A y a Compañía Trasmediterránea S.A. los Acuerdos del Director General de la Marina Mercante de inicio de los procedimientos de reintegro instruidos en relación con las líneas Melilla-Península, Ceuta-Algeciras y Cádiz-Canarias.

El importe total a reintegrar, por bonificaciones abonadas en exceso a viajes realizados en 2023, según se recoge en los expedientes de reintegro, asciende a 1.147.932,91 €, de los cuales 956.994,43 € corresponden a Balearia Eurolíneas Marítimas S.A y 190.938,48 € a Compañía Trasmediterránea S.A. Su distribución por líneas de navegación se indica a continuación.

CUADRO Nº 21 – INFORMACIÓN EXPEDIENTE DE REINTEGRO LÍNEAS MELILLA-MÁLAGA, MELILLA-ALMERÍA Y MELILLA-MOTRIL (BALEARIA EUROLÍNEAS MARÍTIMAS S.A)
(euros)

Tipo de subvención	Importe percibido 2023	Importe a reintegrar
A residentes	6.959.911,59	604.622,61
A familias numerosas	1.527.061,83	124.194,50
Total	8.486.973,42	728.817,11

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas

CUADRO Nº 22 – INFORMACIÓN EXPEDIENTES DE REINTEGRO²⁶ LÍNEA CEUTA-PENÍNSULA (BALEARIA EUROLÍNEAS MARÍTIMAS S.A)
(euros)

Tipo de subvención	1 Semestre 2023		2º Semestre 2023		Total 2023	
	Importe percibido	Importe a reintegrar	Importe percibido	Importe a reintegrar	Importe percibido	Importe a reintegrar
A residentes	2.078.370,93	127.195,43	1.982.498,28	85.537,76	4.060.869,20	212.733,19
A familias numerosas	200.211,56	12.583,44	104.503,59	2.860,69	304.715,14	15.444,13
Total	2.278.582,49	139.778,87	2.087.001,86	88.398,45	4.365.584,35	228.177,32

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas

²⁶ Se notificó un acuerdo de inicio de expediente de reintegro para cada uno de los dos contratos vigentes en 2023. En las columnas importe percibido figuran los datos correspondientes a bonificaciones por los viajes realizados en el barco sujeto a contrato.

**CUADRO Nº 23 – INFORMACIÓN EXPEDIENTE DE REINTEGRO LÍNEA CÁDIZ- CANARIAS
(COMPAÑÍA TRASMEDITERRÁNEA S.A.)
(euros)**

Tipo de subvención	Importe percibido	Importe a reintegrar
A residentes	3.852.942,97	187.874,54
A familias numerosas	151.877,79	3.063,93
Total	4.004.820,76	190.938,48

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas

El Tribunal estima correctos los cálculos realizados por la DGMM para la determinación del importe a reintegrar. Se ha verificado que ha aplicado los mismos criterios que el Tribunal en relación con las tarifas máximas previstas y con los conceptos que deben considerarse excluidos. Además, la DGMM ha tenido en cuenta los descuentos procedentes por razón de la edad, a partir de la información proporcionada por las navieras, el importe de las tasas del pasaje facilitado por Puertos del Estado y, en el caso de la línea Ceuta-Península las excepciones a la aplicación de tarifas máximas previstas en el segundo contrato (ver nota al pie 14).

Compañía Trasmediterránea S.A. manifestó su conformidad con el reintegro propuesto, sin formular alegaciones. Tras la notificación de la Resolución del procedimiento realizó un ingreso en el Tesoro por importe de 201.342,31 €, correspondientes a la cantidad reclamada (190.938,48 €) más los intereses de demora (10.403,83 €). Balearia Eurolíneas Marítimas S.A. presentó alegaciones, al no estar de acuerdo con el reintegro. A la fecha de elaboración del presente informe las alegaciones se encuentran pendientes de resolver.

La DGMM, a efectos de interrumpir los plazos de prescripción según lo establecido en el artículo 39.3.a) de la LGS, ha comunicado a las navieras afectadas el inicio de un proceso de revisión de cada una de las liquidaciones correspondientes tanto a residentes como a familias numerosas de periodos anteriores a 2023, con el objeto de determinar la existencia de alguna de las causas de reintegro.

II.4.4.2. ANÁLISIS DE LAS BONIFICACIONES CORRESPONDIENTES A TARIFAS LIBRES

Las bonificaciones aplicadas sobre tarifas libres ascendieron en 2023 a 210.388.003,05 € (198.160.515,75 € a residentes no peninsulares y 12.227.487,30 € a familias numerosas), lo que supone el 93 % del importe total de las subvenciones abonadas en el ejercicio.

El Tribunal revisó una muestra de 2.491 billetes, por los que se había abonado un importe total de bonificaciones de 116.493,19 €, correspondiendo el 96 % a las bonificaciones a residentes. El detalle por sectores y navieras es el siguiente:

CUADRO Nº 24 – MUESTRA DE BILLETES BONIFICADOS CON TARIFAS LIBRES

Sector	Naviera	Nº de billetes	Importe billetes	Importe bonificado
Canarias-Península	Fred Olsen, S.A.	125	48.883,55	36.134,16
	Armas	125	45.097,58	33.514,03
Baleares-Península	Grandi Navi Veloci, S.P.A	200	15.551,66	11.664,36
Interinsular Canarias	Fred Olsen, S.A.	1.115	49.824,57	21.235,65
	Videocosta S.L.	125	2.274,00	1.137,00
Interinsular Baleares	Servicios y Concesiones Marítimas Ibicencas, S.A.	305	11.735,45	5.852,50
	Mediterránea la Naviera de Formentera S.L.	198	5.089,36	2.544,67
Ceuta-Algeciras	Balearia Eurolíneas Marítimas, S.A.	298	8.369,29	4.410,82
Total muestra		2.491	186.825,46	116.493,19

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas

Como ya se ha indicado, las bonificaciones consisten en un porcentaje de las tarifas abonadas a las navieras, que éstas fijan libremente. No existen límites a las bonificaciones en cuanto a su importe, número de viajes o categoría de la acomodación.

La normativa vigente no contempla la implantación en la DGMM de un registro de las tarifas máximas de las navieras, por lo que no se realizaba ningún control sobre las correspondientes a los billetes incluidos en las liquidaciones. A instancias del Tribunal se solicitó dicha información a las navieras, comprobándose, con carácter general, que los billetes examinados se mantenían dentro de los límites declarados por estas.

Se ha observado una gran diversidad de acomodaciones para el mismo trayecto (hasta 14 en el caso de la ruta Huelva-Sta. Cruz de Tenerife operada por Naviera Armas, S.A.), de acuerdo con el nivel de servicio y confort ofrecido. Figuran entre la muestra tarifas correspondientes a acomodaciones de categorías superiores, como camarotes cuádruples de uso individual, exteriores, con vistas al mar, o suites, que son significativamente más caras que otras de categoría estándar, como butacas o camarotes ocupados por cuatro personas. Al ser fijo el porcentaje de subvención de la tarifa (75 % o 50 %), los importes bonificados presentan diferencias considerables según la acomodación elegida, favoreciendo a los residentes de mayor capacidad económica que optan por las acomodaciones más caras. Algunos casos llamativos observados son los siguientes:

- La tarifa más elevada de la muestra corresponde a un billete de la ruta Huelva-Sta. Cruz de Tenerife, operada por la naviera Fred Olsen, S.A., por importe de 1.261,69 €, que corresponde a una acomodación denominada “FFQE Camarote cuádruple exterior” (como se ha indicado, cada billete es individual). Para el mismo trayecto, la tarifa más barata corresponde a la acomodación “FFBS Butaca Sirena”, cuyo importe es de 117,95 €. La subvención por residente es de 1.072,44 € en el primer caso (820,10 por residente y 252,34 por familia numerosa) y de 88 € en el segundo.
- En el trayecto Huelva-Canarias el importe de los billetes de la muestra oscila entre los 1.006,42 € que corresponden a un billete en categoría “Camarote cuádruple” de Fred Olsen, S.A., y los 110,92 € del billete de “Butaca” de Naviera Armas S.A. Las subvenciones por residente son, respectivamente 755 y 83 €.

- En el trayecto entre Barcelona y Mahón, operado por Grandi Navi Veloci, S.P.A. el billete más caro es de 382,90 €, para la acomodación “Cabina interna quadrupla amici 4 zampe”, y el más barato de 17 € en “Poltrona”. Las subvenciones correspondientes son 287 € y 12,75 €.

Solo en algunos trayectos más cortos de los sectores Interinsular Canarias e Interinsular Baleares, operados por Videocosta S.L. y Servicios y Concesiones Marítimas Ibicencas, S.A., respectivamente, existen acomodaciones únicas, siendo los rangos de precios muy limitados.

En el trayecto Ceuta-Algeciras, operado por Balearia Eurolíneas Marítimas, S.A., se ha observado que la naviera aplica las mismas tarifas que rigen en el contrato de navegación a que se ha hecho referencia en el apartado II.3.2 (la naviera hace la misma ruta con dos barcos diferentes, en un caso con contrato y en otro libremente).

En el anexo 8 se detalla, a efectos informativos, para cada sector, naviera y trayecto, las tarifas máximas y mínimas de los billetes incluidos en la muestra, así como el promedio de las tarifas y de las bonificaciones.

En cuanto a los conceptos incluidos en los billetes, con carácter general se detalla la tarifa y la tasa por pasaje. Dos de las navieras añaden gastos de emisión. Según lo establecido en la normativa reguladora, los billetes subvencionados no pueden incluir servicios ajenos al transporte marítimo, sean o no repercutidos al pasajero. Se ha verificado que en los billetes de la muestra no aparece identificado ningún servicio ajeno al transporte. No obstante, se observa que en las webs de algunas navieras en 2024 se especifica que en determinados casos los billetes incluyen un servicio de restauración o similar. Así:

- Armas Trasmediterránea, para los trayectos entre Canarias y la Península, indica que los traslados en camarote incluyen las comidas a bordo.
- Fred Olsen, S.A. menciona que para los mismos trayectos, en el precio de los camarotes se incluyen todas las consumiciones, y que para los trayectos interinsulares de Canarias la “Butaca clase oro” incluye consumiciones ilimitadas. Por las butacas de categorías superiores que incluye manutención, aplica un recargo no subvencionable, que oscila entre 2 € y 7,50 €.

II.5. AYUDAS DIRECTAS A NAVIERAS

Entre las medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y otras situaciones de vulnerabilidad, el artículo 33 del RD Ley 20/2022, de 27 de diciembre, estableció “Ayudas a los servicios de transporte marítimo de pasaje, o de pasaje y carga rodada en régimen de pasaje, en navegaciones de línea regular de cabotaje declaradas de interés público de competencia estatal y sobre aquellas líneas marítimas interinsulares de régimen análogo de competencia autonómica”. La relación de líneas afectadas por las ayudas figura como anexo 2 (puntos 1, 2 y 3).

Las principales características de estas ayudas son:

- a) No están sujetas a la LGS.
- b) Los beneficiarios son las empresas que las soliciten y estén reconocidas por la administración como operadoras de las líneas regulares incluidas en su ámbito de aplicación.

- c) Las empresas beneficiarias se comprometen a cumplir las obligaciones de servicio público impuestas a las líneas de interés público, o de régimen análogo de competencia autonómica.
- d) Se establece como requisito imprescindible que los buques empleen en sus motores principales exclusivamente combustibles de bajo contenido en azufre.
- e) La duración de las ayudas fue de doce meses (inicialmente seis meses, prorrogados por otro plazo igual por el RD Ley 5/2023, de 28 de junio).
- f) Respecto de la cuantía se establece un importe fijo por milla navegada y tonelada de arqueo bruto de cada buque. Dicho importe quedó fijado como se indica: para los dos primeros trimestres 0,1375266 céntimos de €; para el tercer trimestre 0,0687633 céntimos de € y para el cuarto trimestre 0,03438165 céntimos de €.

Para la financiación de las ayudas se aprobaron dos suplementos de crédito, por importe de 73 millones de euros para los primeros trimestres y de 27,3 millones de euros para los dos últimos, en el concepto 442 "Compensación económica a empresas públicas o privadas de transporte marítimo por la prestación del servicio de navegaciones de interés público". El crédito previsto para el último semestre se incorporó al ejercicio 2024, según lo previsto en el RD-Ley 5/2023.

El artículo 33.10 del RD-Ley 20/2022 estableció que las solicitudes serían trimestrales e irían referidas a la ayuda correspondiente a los servicios prestados en el trimestre natural anterior. Como consecuencia de ello, en el ejercicio fiscalizado únicamente se aprobaron las ayudas correspondientes a los dos primeros trimestres. El número de expedientes gestionados ascendió a 191. Se concedieron ayudas en 165 casos por importe de 30.206.537,99 € y se denegaron 26 de las solicitudes, por importe de 4.649.548,56 €.

En 2024 se tramitaron otras 124 solicitudes; se concedieron 116, por importe conjunto de 11.361.963,88 € y se denegaron 8, por importe solicitado de 1.476.971,29 €. El detalle por trimestres fue el siguiente:

CUADRO Nº 25 – EXPEDIENTES DE AYUDAS DIRECTAS CORRESPONDIENTES A 2023

Período 2023	Solicitudes (N.º)	Concesiones		Denegaciones	
		N.º	Importe €	N.º	Importe €* €
1T	98	82	15.047.487,86	16	1.774.194,57
2T	93	83	15.159.050,13	10	2.875.353,99
3T	61	55	7.753.108,60	6	1.474.290,75
4T	63	61	3.608.855,28	2	2.680,54
Total ayudas 2023	315	281	41.568.501,87	34	6.126.519,85

(*) El dato corresponde al importe solicitado.

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas

Las empresas perceptoras de las ayudas tramitadas en 2023 fueron 10, obteniendo dos de ellas conjuntamente el 68 % del importe total abonado. Las líneas de navegación afectadas fueron en

total 26. El detalle de las empresas beneficiarias y líneas se expone en los siguientes cuadros, con los correspondientes importes asignados.

CUADRO Nº 26 – DISTRIBUCIÓN POR NAVIERAS DE LAS AYUDAS CONCEDIDAS EN 2023

Naviera	N.º de ayudas	Importe de ayudas (euros)
Balearia Eurolíneas Marítimas, S.A.	105	14.370.174,99
Naviera Armas, S.A.	16	6.145.915,04
Trasmed GLE, S.L.	10	3.434.854,59
Fred Olsen, S.A.	10	2.410.876,77
Compañía Trasmediterránea, S.A.	9	2.267.669,39
Grandi Navi Veloci Spa E.P.	5	1.232.233,29
Otras	10	344.813,92
Total	165	30.206.537,99

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas

CUADRO Nº 27 – DISTRIBUCIÓN POR COMPETENCIA DE LÍNEAS DE NAVEGACIÓN DE LAS AYUDAS CONCEDIDAS EN 2023

Competencia de la línea	N.º de líneas	N.º de ayudas	Importe de ayudas (euros)
Estatal	13	102	21.961.309,58
Balear	3	34	902.165,85
Canaria	10	29	7.343.062,56
Total	26	165	30.206.537,99

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas

Las normas reguladoras de estas ayudas solo contienen algunas referencias a su sistema de tramitación, como su atribución a la competencia de la DGMM, la exigencia de presentación de las solicitudes por sede electrónica del MTRM, los plazos de presentación y los periodos de liquidación.

La propia DGMM diseñó un detallado procedimiento de gestión administrativa, que recoge las funciones de las distintas unidades intervinientes, la documentación exigible y la forma de acreditar el cumplimiento de los requisitos.

Se ha analizado una muestra de 10 expedientes de ayudas concedidas en 2023, por importe de 3.600.906,76 € y otra muestra de 8 expedientes de ayudas denegadas el mismo ejercicio (detalle en anexo 9). Los expedientes se corresponden por lo general con las solicitudes presentadas por las navieras en cada trimestre y para cada una de las líneas de navegación. Incluyen separadamente los datos correspondientes a los buques con los que opera. El resumen de la muestra es el siguiente:

No se han observado deficiencias en la tramitación de las ayudas. Los motivos de denegación de las ayudas en los expedientes de la muestra fueron los siguientes: en cuatro casos se incumplía el

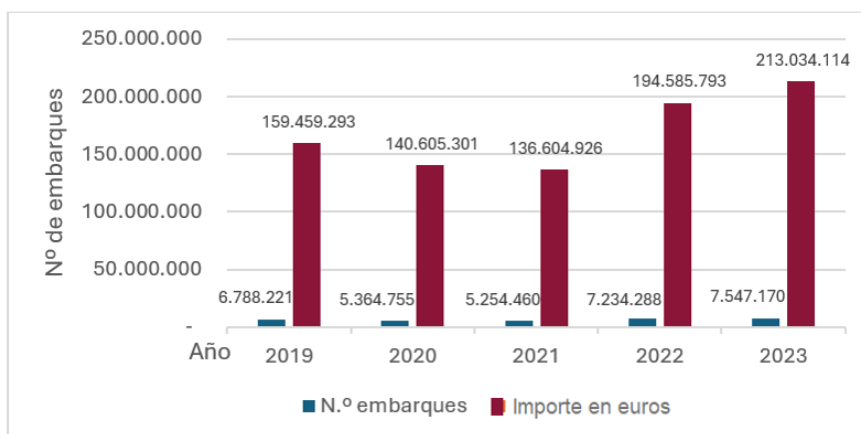
requisito relativo al tipo de combustible utilizado, en tres la línea de navegación no estaba incluida en el ámbito del RD Ley 20/2022 y en el último la solicitud fue presentada fuera de plazo.

II.6. ANÁLISIS OPERATIVO DE LA GESTIÓN DEL PROGRAMA 441N

II.6.1. Evolución del número de embarques bonificados y del importe de las subvenciones a residentes no peninsulares

Para el conjunto de sectores, el número de embarques bonificados se incrementó entre 2019 y 2023 un 11 %, pasando de 6.788.221 en 2019 a 7.547.170 en 2023. El importe de las bonificaciones pasó de 159.459.293 € en 2019, a 213.034.114 € en 2023, que representa un incremento del 34 %, considerablemente superior al del número de viajes.

GRÁFICO Nº 3 – EVOLUCIÓN DE EMBARQUES Y BONIFICACIONES 2019-2023

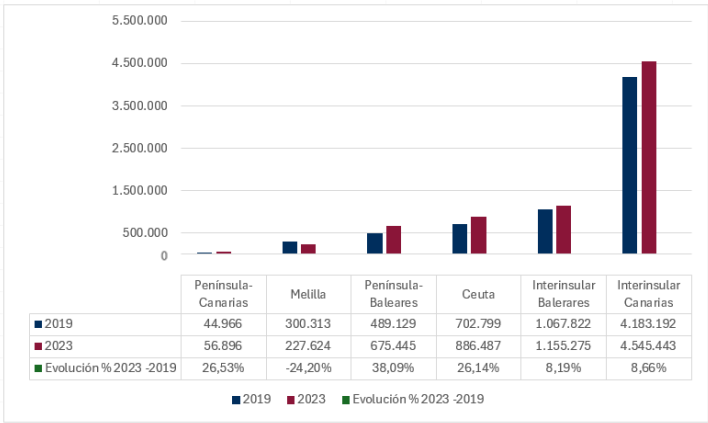


Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas:

El incremento del número de embarques tiene lugar en todos los sectores, excepto en Melilla. El mayor porcentaje de incremento corresponde al sector Baleares-Península (38 %), seguido de Canarias-Península y Ceuta-Península (27 % y 26 %, respectivamente). Los embarques de los sectores Interinsular Canarias e Interinsular Baleares subieron, en el periodo considerado un 9 % y un 8 %, respectivamente.

Es significativo, sin embargo, el caso de Melilla, donde, pese a haberse declarado una nueva línea de navegación de interés público (Motril-Melilla), para la que se suscribió un contrato con un presupuesto para 2023 de 11.152.333 €, se observa una minoración del número de viajes de un 24 %, desde 300.313 en 2019 a 227.624 en 2023.

GRÁFICO Nº 4 – EVOLUCIÓN NÚMERO DE EMBARQUES 2019-2023

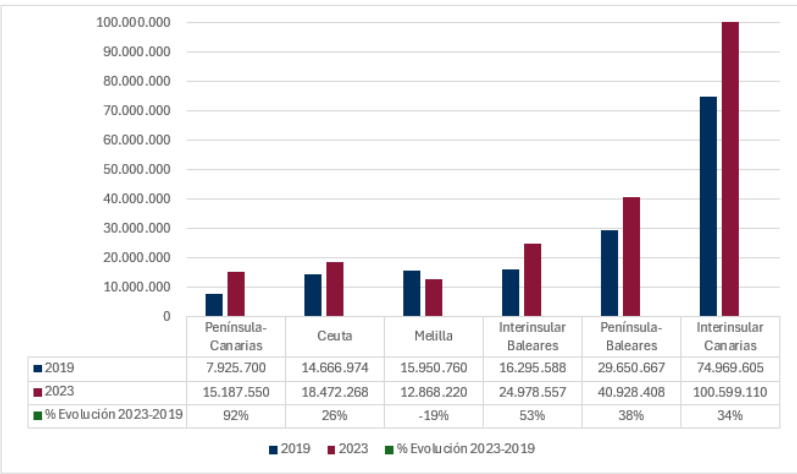


Fuente :Elaboración propia del Tribunal de Cuentas

En algunos de los sectores se observa respecto del importe bonificado una evolución en el período 2019-2023 paralela a la de los embarques. En Baleares-Península y Ceuta-Península el porcentaje de incremento de bonificaciones es el mismo que el de embarques (38 % y 26 %, respectivamente). En Melilla desciende el importe bonificado un 19 %, porcentaje próximo al de minoración de los embarques.

En el resto de los sectores, sin embargo, los porcentajes de incremento del importe de las bonificaciones son muy superiores a los de los embarques, debiéndose tal efecto al incremento de las tarifas. Destaca en este sentido el sector Canarias-Península, donde el importe bonificado sube un 92 %, frente al 27 % de los embarques. En los sectores Interinsular Canarias e Interinsular Baleares, las bonificaciones se incrementaron, respectivamente, un 34 % y un 53 %.

GRÁFICO Nº 5 – EVOLUCIÓN DEL IMPORTE DE BONIFICACIONES (€) POR SECTORES 2019-2023



Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas

El detalle por sectores de las cifras de embarques y bonificaciones en el periodo 2019-2023 se expone en el anexo 10.

II.6.2. Relación entre número de residentes empadronados y número de viajes bonificados.

A partir de los datos de empadronamiento del Instituto Nacional de Estadística (INE) se ha calculado el número medio de viajes bonificados que corresponderían a cada residente empadronado y su evolución entre 2019 y 2023. Los datos resultantes fueron los siguientes:

CUADRO Nº 28 – NÚMERO MEDIO DE VIAJES ANUALES BONIFICADOS POR RESIDENTE EMPADRONADO

	Canarias-Península	Baleares-Península	Ceuta-Península	Melilla-Península	Interinsular Canarias	Interinsular Baleares
2019	0,02	0,43	8,29	3,47	1,94	0,93
2023	0,03	0,56	10,68	2,66	2,06	0,96

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas

El Tribunal no ha entrado a analizar las razones de las diferencias entre sectores, que requeriría un estudio que excede del alcance de la fiscalización. Sin embargo, se ha planteado, a la vista de los resultados especialmente significativos de Ceuta, con una ratio de 10,68 viajes bonificados por residente empadronado, la repercusión en el gasto en bonificaciones de la falta de límites en el número de viajes bonificables.

Los archivos de solicitud de bonificaciones a residentes en Ceuta por embarques realizados en 2023 incluían 904.330 embarques. Se identificaron 66.900 pasajeros que realizaron 902.936 viajes. El 81 % de los pasajeros (54.034) viajaron entre 1 y 20 veces al año con bonificación. Entre el 19 % restante (12.866 pasajeros), hubo 2.091 que realizaron entre 51 y 100 viajes, 234 pasajeros viajaron con bonificación entre 101 y 150 veces, y 53 pasajeros que fueron bonificados en más de 151 viajes al año. Especialmente significativo es, entre estos últimos, el caso de 4 pasajeros que realizaron más de 400 viajes al año, solicitando por ello cada uno una subvención media anual superior a los 9.000 €. En el siguiente cuadro se expone con más detalle el resultado del análisis.

CUADRO Nº 29 – VIAJES BONIFICADOS EN 2023 A RESIDENTES EN CEUTA

Nº viajes anuales por pasajero	Nº pasajeros	Nº viajes	Importe subvención anual (€)	Subvención media anual por pasajero(€)
1	2.877	2.877	51.282,92	17,83
2	10.588	21.176	384.364,83	36,30
de 3 a 4	9.027	34.083	651.393,31	72,16
de 5 a 10	17.273	128.941	2.586.485,21	149,74
de 11 a 20	14.269	213.458	4.466.187,63	313,00
de 21 a 50	10.488	320.069	6.852.713,19	653,39
de 51 a 100	2.091	142.501	3.011.013,55	1.439,99
de 101 a 150	234	27.455	572.936,63	2.448,45
de 151 a 200	26	4.497	102.609,75	3.946,53
de 201 a 250	12	2.674	52.909,30	4.409,11
de 251 a 300	4	1.092	26.249,28	6.562,32
de 301 a 350	6	1.949	48.143,89	8.023,98
de 351 a 400	1	386	7.498,93	7.498,93
de 401 a 450	2	810	19.422,06	9.711,03
más de 451	2	968	17.571,01	8.785,51
TOTAL	66.900	902.936	18.850.781,49	281,78

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas

II.6.3. Distribución pasajeros residentes y no residentes. Comparación tarifas medias

El objetivo de facilitar la movilidad entre la península y los territorios no peninsulares, así como los desplazamientos interinsulares afecta no solo a los residentes en las islas, Ceuta y Melilla sino también a los no residentes. La distribución en 2023 de ambos tipos de viajeros en lo que se refiere al tráfico marítimo peninsular presenta para el conjunto de sectores un porcentaje de embarcados no residentes en territorios extrapeninsulares del 60 %²⁷. El detalle por líneas figura en el anexo 11

²⁷ La información utilizada han sido los archivos de solicitudes de bonificación por embarques en 2023 de residentes presentados por las navieras, y la información sobre número de embarcados y tarifas medias que estas deben presentar anualmente de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4 del RD 1516/2007.

CUADRO Nº 30 – DISTRIBUCIÓN DE PASAJEROS RESIDENTES Y NO RESIDENTES EN 2023

SECTOR	NÚMERO DE EMBARQUES			
	Total embarcados	Residentes	No residentes	% no residentes
Canarias-Península	92.814	57.063	35.751	38,52
Baleares-Península	2.156.113	683.274	1.472.839	68,30
Ceuta-Península	1.851.817	904.330	947.487	51,17
Melilla-Península	642.407	233.946	408.461	63,58
Total Sectores	4.743.151	1.878.613	2.864.538	60,39

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas

Las tarifas medias correspondientes al total de embarcados y a los residentes deberían ser las mismas, pues no guardan relación con que se tenga o no derecho a bonificación. Sin embargo, se ha observado que la tarifa media de los residentes, en todos los sectores de tráfico peninsular, es superior a la media del total de embarcados. El detalle por líneas figura en el anexo 12.

CUADRO Nº 31 – COMPARACIÓN DE TARIFAS MEDIAS RESIDENTES Y TOTAL PASAJEROS

Sector	Tarifa media € total embarcados	Tarifa media € residentes	Diferencia tarifa residentes/tarifa embarcados	
			Importe €	%
Canarias-Península	321,21	370,14	48,93	15
Baleares-Península	57,10	84,76	27,66	48
Ceuta-Península	27,18	30,31	3,13	12
Melilla-Península	62,43	85,13	22,70	36

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas

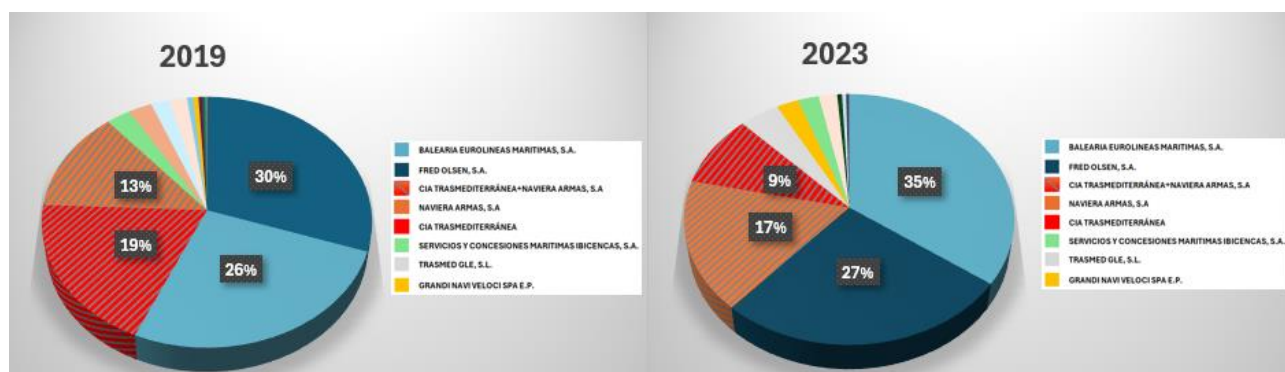
La causa que puede explicar la diferencia es que los pasajeros residentes eligen en mayor medida que los no residentes las tarifas correspondientes a las acomodaciones superiores, al poder beneficiarse de la bonificación.

II.6.4. Análisis de la oferta de tráfico marítimo

El análisis de los terceros destinatarios del importe de las obligaciones reconocidas en 2023 con cargo al programa 441N ha puesto de manifiesto una alta concentración de los perceptores, siendo solo cuatro los que reciben el 88 % del importe total: Balearia Eurolíneas Marítimas S.A. (35 %), Fred Olsen, S.A. (27 %) Naviera Armas, S.A. (17 %) y Compañía Trasmediterránea, S.A (9 %). Estas dos últimas navieras se fusionaron en 2018, constituyendo un grupo empresarial. El 12 % restante de las obligaciones reconocidas se distribuyó entre otras 9 navieras. La situación era muy similar en el ejercicio 2019, cuando las mismas cuatro empresas fueron las destinatarias del 89 %

de las obligaciones reconocidas²⁸. En 2023 desaparecen cinco navieras perceptoras de obligaciones reconocidas en 2019 y otras tres entran a participar en la distribución.

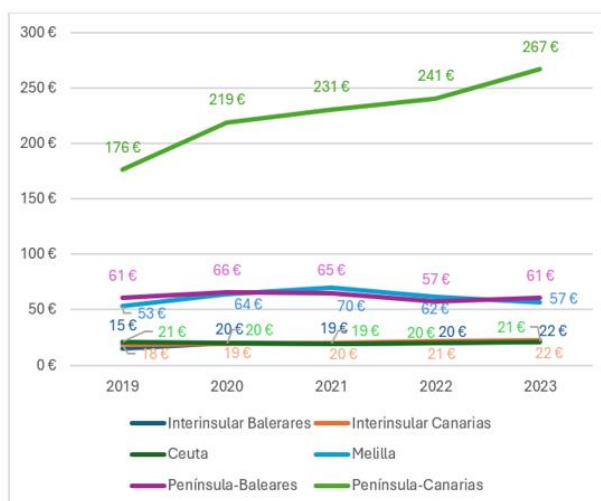
GRÁFICO Nº 6 – PORCENTAJE DE OBLIGACIONES RECONOCIDAS POR NAVIERAS 2019 Y 2023



Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas a partir de datos de Sorolla

El Tribunal ha calculado la evolución de la bonificación media entre 2019 y 2023 (cociente entre el importe de las bonificaciones y el número de embarques) para analizar su relación con el número de navieras que operaban en los distintos sectores en el mismo período. Debe tenerse en cuenta que el porcentaje de variación de la bonificación media coincide necesariamente con el de variación de la tarifa media aplicada por las navieras, al ser aquella un porcentaje fijo de la tarifa.²⁹

GRÁFICO Nº 7 – EVOLUCIÓN BONIFICACIÓN MEDIA RESIDENTES NO PENINSULARES POR SECTORES 2019-2023



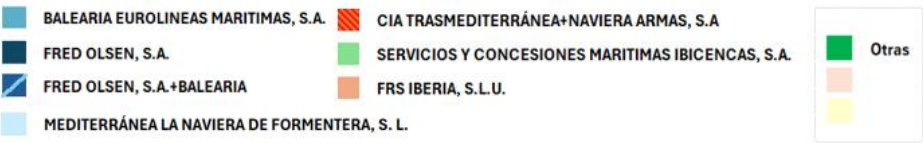
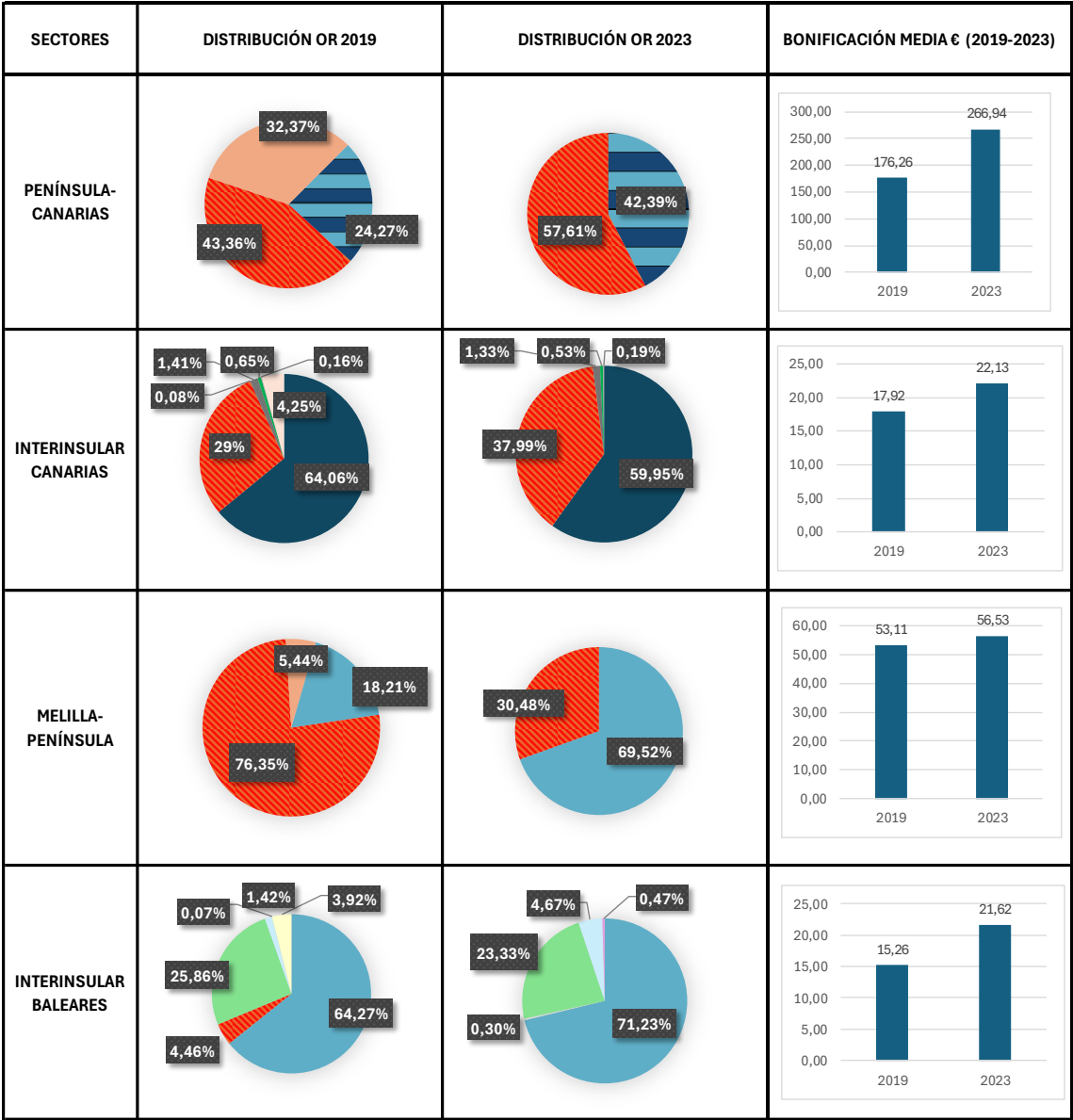
Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas

²⁸ Para el cálculo de los porcentajes se han considerado las obligaciones reconocidas correspondientes al total de bonificaciones (por residente y por familia numerosa) y a los contratos. No se han incluido las ayudas directas, puesto que solo se concedieron en 2023.

²⁹ Para el análisis se han agrupado, por una parte, los datos correspondientes a las navieras Armas S.A. y Compañía Trasmediterránea S.A., por constituir grupo empresarial, y, por otra, los de las navieras Fred Olsen S.A. y Balearia Eurolíneas Marítimas S.A. en el sector Península-Canarias, donde operan bajo acuerdo.

Con carácter general, se observa que la bonificación media se ha incrementado en los sectores en que la competencia ha disminuido, mientras que se han mantenido estables donde la competencia es en 2023 similar o mayor que en 2019.

GRÁFICO Nº 8 – SECTORES CON INCREMENTO EN BONIFICACIÓN MEDIA

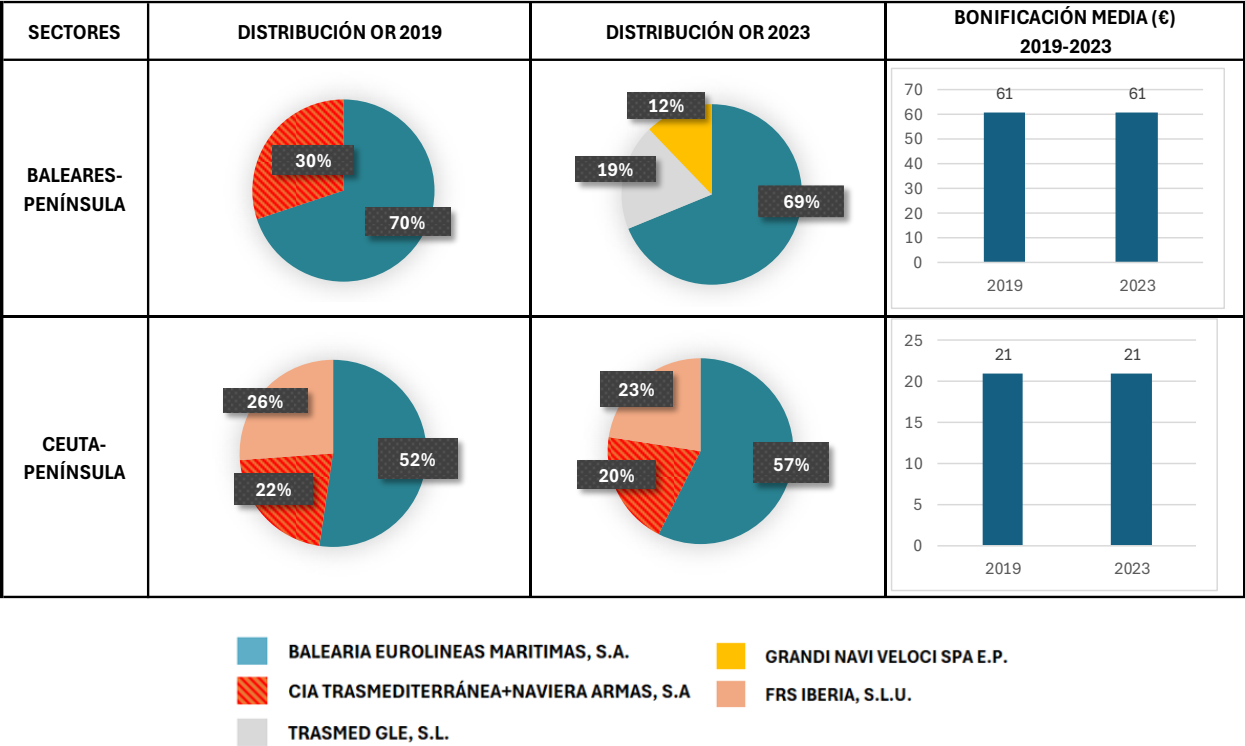


Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas

Es en el sector Canarias-Península donde el incremento de la bonificación media entre 2019 y 2023 es más significativo, del 51,44 % (90,68 €), por efecto de la línea de navegación de interés público desde Huelva, que se opera en régimen de tarifas libres. En el sector Interinsular Baleares el incremento es del 41,68 % (6,36 €), en Interinsular Canarias del 23,49 % (4,21 €), y en Melilla-Península del 6,4 % (6,36 €). En estos cuatro sectores solo quedaban en 2023 dos navieras perceptoras de importes superiores al 5 % de las obligaciones reconocidas con cargo al programa 441 N.

Por el contrario, en los sectores donde la competencia ha aumentado o ha permanecido invariable se observa que las bonificaciones medias han permanecido estables, compitiendo en 2023 tres navieras por sector. Son los siguientes:

GRÁFICO Nº 9 – SECTORES CON TARIFAS ESTABLES



Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas a partir de datos de Sorolla

En algunos sectores, hay líneas que son operadas en exclusiva, entre ellos:

CUADRO Nº 32 – LÍNEAS OPERADAS EN EXCLUSIVA (2023)

Sector	Líneas	Naviera
Baleares-Península	Barcelona-Ciudadela	Balearia Eurolíneas Marítimas, S.A.
	Denia-Palma de Mallorca	
	Denia-Ibiza	
	Denia-Formentera	
	Valencia-Mahón	
Melilla-Península	Motril-Melilla	Armas-Trasmediterránea
Canarias-Península	Huelva-Arrecife	
	Cádiz-Tenerife	
	Cádiz-La Palma	Trasmed GLE S.L.
Interinsular Baleares	Mahón-Palma de Mallorca	

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas

II.7. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA SOBRE IGUALDAD DE GÉNERO

El MTRM ha elaborado la Estrategia de Igualdad para el periodo 2023-2026, que ha publicado en su web, dentro del Portal de la Igualdad. La Estrategia se enmarca en el marco común definido para el conjunto de la (AGE) y definido en los planes aprobados por el Gobierno conforme a lo previsto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres: el III Plan para la igualdad de género en la AGE y en los organismos públicos vinculados o dependientes de ella, aprobado por ACM de 9 de diciembre de 2020; y el III Plan Estratégico para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres 2022-2025 aprobado por ACM de 8 de marzo de 2022.

En el ámbito material del programa 441N se ha analizado cuestiones específicas relacionadas con la igualdad de género en la gestión de la contratación y de las subvenciones. Se ha examinado asimismo la distribución por sexos del personal de la DGMM.

II.7.1. Aplicación del principio de igualdad en la gestión de la contratación

En relación con la aplicación de las medidas previstas en los artículos 33 y 34 de la LO 3/2007, para promover la igualdad mediante la contratación pública, el Tribunal ha comprobado que en los contratos de navegación en líneas de interés público vigentes en el ejercicio fiscalizado se incluían algunas de dichas medidas, si bien con un alcance muy limitado.

Por una parte, los PCAP exigen que en la declaración responsable de otras circunstancias que deben presentar los licitadores se indique expresamente que la empresa cuenta con un plan de igualdad. Por otra, y como medida promotora de la igualdad, se prevé que se considerará, en caso de empate entre varios licitadores en la valoración global de las ofertas, que se haya acreditado la promoción de medidas de carácter social y laboral que favorezcan la igualdad de oportunidades, conforme a lo establecido en el artículo 34.2 de la LO 3/2007. En los contratos vigentes en 2023, imputados al programa 441N no hubo lugar a la aplicación de la cláusula indicada.

II.7.2. Aplicación del principio de igualdad en la gestión de las subvenciones a residentes y a familias numerosas

En el ámbito concreto de estas subvenciones no se han observado desigualdades específicas que pudieran requerir un desarrollo de su normativa reguladora (básicamente los RD 1316/2001, de 30 de noviembre y 1621/2005, de 30 de diciembre), para incorporar las previsiones del artículo 35 de la LO 3/2007, en el sentido de que los planes estratégicos de subvenciones contemplen la inclusión en sus bases reguladoras de la valoración de actuaciones de efectiva consecución de la igualdad por parte de las entidades solicitantes.

En línea con lo exigido en el artículo 20 a) de la LO 3/2007, la Estrategia de Igualdad del MTRM prevé la desagregación por sexos de todas las estadísticas elaboradas por sus centros directivos y organismos adscritos.

La DGMM elabora estadísticas anuales sobre el número de pasajeros por vía marítima que obtienen subvenciones con cargo al programa 441N. Los datos ofrecen información sobre el porcentaje de hombres y mujeres que han realizado viajes subvencionados como consecuencia de tener la condición de residentes extrapeninsulares o de miembros de familias numerosas.

Los datos revelan que es mayor en todos los años el porcentaje de hombres subvencionados que el de mujeres. La distribución es más homogénea en el caso de las subvenciones a familias numerosas. Respecto de las bonificaciones a residentes, entre 2020 y 2022 se incrementó el porcentaje de hombres, y bajó significativamente el de mujeres. En 2023 se observa también en este grupo una situación más próxima a la paridad, como resulta de los siguientes datos.

CUADRO Nº 33 – DISTRIBUCIÓN POR SEXO DE VIAJEROS PERCEPTORES DE BONIFICACIONES

Tipo de bonificación		2019	2020	2021	2022	2023
A residentes	Total embarques	6.788.221	5.364.755	5.254.460	7.234.288	7.547.170
	% Hombres	51	58	62	65	56
	% Mujeres	49	42	38	35	44
A familias numerosas	Total embarques	734.647	710.417	526.657	716.058	1.079.474
	% Hombres	58	56	52	50	51
	% Mujeres	42	44	48	50	49

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas

II.7.3. Distribución de efectivos por sexo

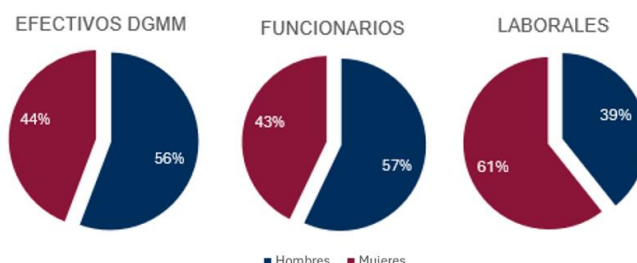
La memoria de la DGMM³⁰ correspondiente al ejercicio fiscalizado fija el número total de efectivos en 737, de los cuales el 92 % eran funcionarios y el 8 % laborales. El 81 % de los efectivos prestaban servicios en los servicios periféricos de la marina mercante y el 19 % en los servicios centrales.

³⁰ Se ofrecen datos relativos a todo el personal de la DGMM, independientemente de su participación en la gestión del programa 441N.

Como datos más significativos de su distribución por sexo, según la información publicada en el Portal de Igualdad del MTRM, cabe destacar:

- Respecto de la totalidad de efectivos de la DGMM, se cumple el principio de presencia o de composición equilibrada según el parámetro establecido en la DA 1ª de la LO 3/2007, que se alcanza cuando el porcentaje de personas de cada sexo se encuentra entre el 40 % y el 60 %: los hombres suponen el 56 % de los efectivos y las mujeres el 44 %.
- Entre el colectivo de funcionarios, los hombres representan el 57 % del total, frente al 43 % de mujeres. Entre los laborales (colectivo muy minoritario) el porcentaje de mujeres es el 61 %. La distribución es similar entre el personal de servicios centrales y el de servicios periféricos.

GRÁFICO Nº 10 – DISTRIBUCIÓN DE EFECTIVOS POR SEXOS

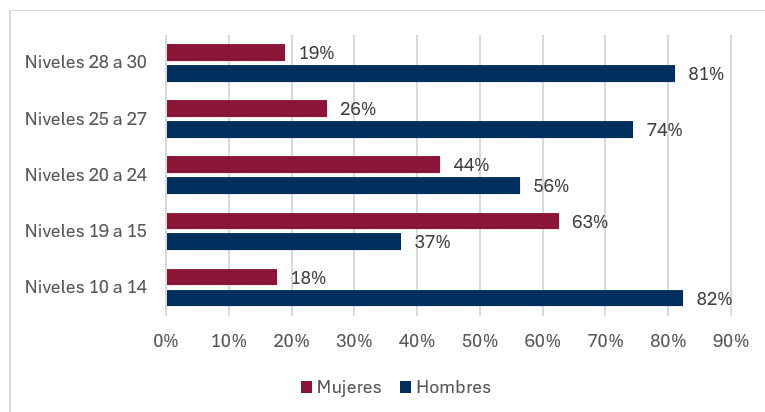


Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas

- En los NCD de mayor responsabilidad (28, 29 y 30), que corresponden a 58 puestos de trabajo, la distribución por sexos se aleja considerablemente de la paridad. Los hombres ocupan en conjunto el 81 % de los puestos de estos niveles y las mujeres el 19 %. En los servicios periféricos, donde había 31 puestos de estos niveles (87 % hombres y 13 % mujeres) la distancia es mayor que en los centrales (74 % hombres y 26 % mujeres)³¹.
- También en los NCD 25 a 27 la presencia de hombres es mayoritaria, con un 74 % a nivel general (77 % en servicios periféricos y 62 % en servicios centrales).
- En general, el predominio de hombres en puestos del grupo A1 está influenciado por el hecho de que muchos de los puestos están ocupados por efectivos de cuerpos y escalas propios del ministerio (Cuerpo de Ingenieros Navales y Especial Facultativo de la Marina Civil), donde es muy mayoritaria la presencia de hombres.
- Por debajo de los citados niveles se observa una mayor paridad. En los NCD 24 a 20, las mujeres suponen el 44 % y en los niveles 19 a 15 el 63 %.

³¹ En servicios periféricos no había NCD 30 y solo un NCD 29

GRÁFICO Nº 11 – DISTRIBUCIÓN EFECTIVOS POR NIVELES Y SEXOS EN PORCENTAJE



Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas

II.8. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA SOBRE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

En relación con el cumplimiento de las disposiciones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y en el ámbito de la gestión material del programa 441N, cabe resaltar los siguientes resultados:

- Se ha comprobado la publicación en la BDNS de las bonificaciones a residentes no peninsulares y a familias numerosas concedidas en el ejercicio fiscalizado, con detalle de su importe, finalidad y beneficiario, según lo dispuesto en el artículo 8.1 c) de la ley.
- No se habían publicado, sin embargo, en la BDNS, las ayudas directas a las navieras tramitadas según lo establecido en el RD Ley 20/2022, de 27 de diciembre. Pese a no estar sujetas a la ley de subvenciones, debieron incorporarse a la BDNS por estar incluidas en su ámbito subjetivo, conforme a lo dispuesto en el artículo 3 del RD 130/2019 por el que se regula la BDNS y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas. Tras los trabajos de fiscalización comenzaron a publicarse en febrero de 2025.
- Se ha verificado asimismo la publicación de los contratos de navegación en líneas de interés público en la Plataforma de Contratos del Sector Público (PLCSP), con el contenido previsto en el artículo 8.1 a) de la ley de transparencia, y su remisión al Tribunal según lo establecido en el artículo 40.2 de la LFTCu y 335 de la LCSP. Existe en la web de la DGMM un enlace para acceder a la PLCSP.
- Las compañías navieras adjudicatarias de contratos de navegación de líneas de interés público no publicaban las tarifas máximas establecidas para cada línea. A partir de los trabajos de la fiscalización comenzaron a publicarlas en octubre de 2024.

La información institucional sobre la DGMM se aloja en la web del MTRM, desde la que hay acceso al Portal de Transparencia, e incluye el contenido establecido en el artículo 6 de la Ley de Transparencia, básicamente estructura organizativa, funciones y normativa aplicable. En términos generales, la información publicada reúne los requisitos del artículo 5 de la ley, siendo clara, estructurada y comprensible, de acceso fácil y gratuito.

No aparece publicada en la web la información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos de competencia de la DGMM, prevista en el artículo 8.1 i) de la ley.

En relación con el ejercicio del derecho a la información pública, en 2023 la DGMM tramitó 29 expedientes con solicitudes de información (no limitadas al ámbito material del programa 441N) a través de GESAT, la aplicación diseñada para gestionar las solicitudes presentadas a través del Portal de Transparencia. Se tramitaron asimismo cuatro quejas sobre actuaciones relacionadas con el Defensor del Pueblo. La DGMM también recibió 24 reclamaciones de ciudadanos. Únicamente tres de ellas estaban relacionadas con asuntos de la competencia de la DGMM (precios de los billetes, seguridad) y habían sido resueltas³². La DGMM ha modificado recientemente la información recogida en su sede electrónica para aclarar dónde deben presentarse las reclamaciones de los pasajeros que viajan por mar en función del asunto al que se refieran.

³² La mayor parte de las reclamaciones restantes estaba relacionada con derechos de los consumidores y fueron transferidas a la unidad administrativa competente.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

III.1. SISTEMA DE PLANIFICACIÓN

1. La Dirección General de la Marina Mercante (DGMM) dispone de dos instrumentos de planificación para la gestión del programa 441N: el Plan Estratégico de Subvenciones (PES) del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible (MTRM), previsto en el artículo 8 de la Ley General de Subvenciones (LGS), y las memorias incluidas en las leyes anuales de presupuestos. Los objetivos asignados en 2023, en relación con las subvenciones al transporte marítimo para residentes en territorios no peninsulares y para familias numerosas, son la cohesión territorial, favorecer la movilidad y fomentar la competitividad. Para medir el grado de consecución de los objetivos se establecen indicadores referidos al número de viajes subvencionados y a los recursos económicos presupuestados (apartado II.1).
2. Los indicadores establecidos no se consideran válidos para medir el grado de eficacia alcanzado en la gestión de estas subvenciones porque no se aprecia su relación directa con alguno de los objetivos, como el fomento de la competitividad. Por otra parte, el cumplimiento de las magnitudes establecidas no es indicativo en términos de eficacia, al depender de la demanda de los solicitantes tanto el número de viajes bonificados como el presupuesto asignado. Finalmente, no es posible valorar aisladamente el efecto de estas ayudas sin tener en cuenta otras subvenciones al transporte o a residentes no peninsulares, que tienen objetivos similares y que no están incluidas en el programa. Es de destacar, asimismo, la falta de objetivos e indicadores de planificación en relación con la gestión de las líneas de navegación de interés público y con las correspondientes obligaciones y contratos de servicio público (apartado II.1).

RECOMENDACIÓN 1.- El Tribunal recomienda al MTRM la revisión de los indicadores establecidos en los instrumentos de planificación, a fin de permitir el seguimiento adecuado de la cobertura de la demanda de transporte marítimo en los diferentes territorios extrapeninsulares mediante la ejecución de la totalidad de las actividades del programa.

III.2. GESTIÓN PRESUPUESTARIA

3. Los créditos iniciales del programa ascendieron en 2023 a 183.948.920 €, y las obligaciones reconocidas netas a 271.986.883 €. Es destacable la falta de capacidad del presupuesto inicial para atender las obligaciones del ejercicio, que exigió un elevado grado de modificaciones presupuestarias (87 %) para el conjunto del programa.
4. En el concepto 442 “Compensación económica a empresas públicas o privadas de transporte marítimo por la prestación del servicio de navegaciones de interés público” se aprobaron dos suplementos de crédito, por importe de 100.375.000 €, para financiar las nuevas ayudas a los servicios de transporte marítimo previstas en los RD Ley 20/2022, de 27 de diciembre y 5/2023, de 28 de junio (apartado II.2)
5. En el concepto 481 “Para satisfacer bonificaciones en billetes de transporte marítimo expedidos a residentes” se aprobaron dos ampliaciones de crédito por importe conjunto de 56.269.211 €. La necesidad de conferir carácter ampliable a estos créditos deriva de la propia naturaleza de las subvenciones que financian. La Ley 17/2012 configura estas subvenciones como un derecho con vigencia indefinida de los residentes no peninsulares. El sistema no fija límites cuantitativos, estableciendo su cálculo en base a un porcentaje sobre el importe de las tarifas de las empresas navieras, por lo que se abonan todas las subvenciones siempre que los

solicitantes acrediten el requisito de la residencia. Se deriva de ello que sea el crédito presupuestario el que deba ajustarse a las obligaciones reconocidas y no al contrario, como suele ser norma en la gestión presupuestaria (apartado II.2).

6. La idoneidad de las ampliaciones, como sistema habitual de gestión presupuestaria de estas subvenciones, queda en cuestión debido, por una parte, al carácter excepcional que la Ley General Presupuestaria (LGP) atribuye a tal figura y, por otra, al hecho de tratarse de obligaciones derivadas de un precepto incluido en la propia Ley de Presupuestos Generales del Estado (LPGE) (DA 13ª LPGE para 2013, que no se ajusta en el fondo a lo exigido para los créditos ampliables en el artículo 54.1 de la LGP (apartado II.2).

RECOMENDACIÓN 2.- Con la finalidad de evitar el recurso habitual a las ampliaciones de crédito, se sugiere al Gobierno modificar la presupuestación de los créditos del programa destinados al pago de bonificaciones al transporte marítimo, ajustando los créditos iniciales a los gastos previsibles en función de los datos disponibles de ejercicios precedentes, sin perjuicio de su consideración como créditos ampliables. Por otra parte, se recomienda al Ministerio de Hacienda mejorar la gestión presupuestaria de las ayudas, mediante la aprobación del correspondiente gasto con anterioridad a su concesión.

III.3. LÍNEAS DE NAVEGACIÓN DE INTERÉS PÚBLICO Y OBLIGACIONES Y CONTRATOS DE SERVICIO PÚBLICO

7. La declaración de las líneas de navegación de interés público tiene por finalidad garantizar la suficiencia de los servicios de transporte regular para los territorios españoles no peninsulares. En el ejercicio 2023 existían 16 líneas para las que el RD 1516/2007, de 16 de noviembre y los correspondientes Acuerdos de Consejo de Ministros, habían declarado obligaciones de servicio público referidas a la frecuencia mínima, el tiempo mínimo de prestación y las garantías que deben prestar las compañías que operen las líneas para hacer frente a posibles sanciones (epígrafe II.3.1).
8. En relación con cinco de las líneas (Península-Canarias, Algeciras-Ceuta, Melilla-Málaga, Melilla-Almería y Melilla-Motril) se habían suscrito contratos de servicio público que establecen condiciones adicionales a las obligaciones, básicamente en materia de régimen tarifario y calidad del servicio, y fijan una contraprestación económica a cargo de la Administración (epígrafe II.3.1).
9. En 2023 estuvieron vigentes cinco contratos, con un presupuesto conjunto de 42.083.802,00 €, por los que se reconocieron en el ejercicio obligaciones por importe de 14.535.208,73 € (epígrafe II.3.2).
10. En algunos casos (contratos de las líneas Málaga-Melilla y Almería-Melilla), no se ha evidenciado la necesidad del contrato, debido a que otras navieras prestaban servicio simultáneamente en las mismas líneas, sin contrato, y en condiciones similares a las establecidas en estos. La inexistencia en la DGMM de un procedimiento, previo a la tramitación de los expedientes, donde se determinen las necesidades del servicio de navegación en la correspondiente línea, se analicen las condiciones del mercado y se concluya en virtud de lo anterior cuál es la opción más conveniente (establecer o modificar las obligaciones de servicio público, suscribir contratos o dejar el servicio en condiciones de libre mercado), perjudica la valoración de la necesidad de los contratos (epígrafe II.3.2).

11. Por otra parte, la autorización que contempla el RD 1516/2007 para que las navieras en régimen de obligaciones de servicio público puedan dejar de prestarlo una vez transcurrido el plazo mínimo desde que empiecen a operar la línea (dos años), sin más requisito que comunicárselo a la DGMM en el plazo de un mes, dificulta la planificación de las necesidades del servicio y las modalidades de cobertura (subepígrafe II.3.2.1).
12. El objeto del contrato relativo a la línea Canarias-Península, no quedó suficientemente determinado en la licitación, al permitirse que las ofertas eligieran el puerto peninsular desde el que se prestar el servicio (Cádiz, Huelva o ambos), lo que implica una insuficiente valoración de la necesidad del contrato (subepígrafe II.3.2.1).
13. Todos los expedientes de contratación se tramitaron por el procedimiento de urgencia, basado según la DGMM en su complejidad y en la necesidad de que estén concluidos antes de finalizar el contrato anterior, para asegurar la continuidad en la prestación del servicio. Estos argumentos no justifican, a juicio del Tribunal, la utilización del procedimiento de urgencia, al haber sido posible superarlos con una mejor planificación. Por otra parte, la concurrencia a las licitaciones fue limitada, debido a la alta concentración de empresas en el sector del transporte marítimo. A las licitaciones de los contratos solo se presentaron una o dos compañías navieras (siempre las mismas), que ya habían sido adjudicatarias de los contratos anteriores (subepígrafes II.3.2.2 y II.3.2.4).
14. El presupuesto de licitación de los contratos se calculó en todos los expedientes a partir de las previsiones de ingresos y de costes de explotación de las líneas para el primer año de vigencia de los contratos. En todos los casos resulta un importe negativo que se utiliza como presupuesto. En ninguno de los presupuestos se ha incluido el beneficio razonable que prevé el artículo 260 de la ley de Puertos. Respecto de la duración de los contratos, se suscriben por uno o dos años, con posibilidad de prórroga por un periodo igual, sin llegar a alcanzar, por tanto, los 5 años que como máximo permite el RD 1516/2007, plazo que aportaría mayor estabilidad a la continuidad en la prestación del servicio (subepígrafes II.3.2.3 y II.3.2.5).
15. El Tribunal ha detectado una insuficiencia en el sistema de seguimiento de la ejecución de los contratos, consistente en la omisión de cualquier verificación relativa a la correcta aplicación de las tarifas máximas establecidas. Estas tarifas se aplican por lo general a todos los viajeros (y vehículos, en su caso), sean o no residentes en los territorios extrapeninsulares (subepígrafe II.3.2.6).
16. El examen de una muestra de 535 billetes de transporte bonificados correspondientes a tres de los contratos, dio como resultado que en 338 casos (63 %) las tarifas aplicadas superaban las máximas establecidas, ascendiendo el exceso a 2.946,41 €. Las diferencias eran consecuencia, por lo general, de la inclusión en el precio del billete de conceptos no admitidos por los correspondientes pliegos, básicamente gastos de emisión y tarifas por servicios portuarios (subepígrafe II.3.2.6).
17. Respecto de la totalidad de embarques bonificados del ejercicio el importe facturado en exceso por las navieras adjudicatarias de los contratos ascendió a 1.696.540,13 €, afectando a 331.074 billetes de un total de 418.442 (79 %). La aplicación de precios superiores a los establecidos en los contratos, además de suponer un incumplimiento por el adjudicatario de las condiciones pactadas, implica un exceso en el importe de las bonificaciones abonadas, al fijarse estas en un porcentaje fijo de las tarifas. Los mismos errores de facturación han podido darse también en billetes vendidos por las navieras y no incluidos en sus liquidaciones por no tener derecho a bonificación (viajeros no residentes, vehículos) (subepígrafes II.3.2.6 y II.4.4.1).

RECOMENDACIÓN 3.- Se recomienda la DGMM realizar, con carácter previo a la tramitación de los contratos de interés público, un análisis de los sectores y líneas de navegación afectados, a fin de determinar la oferta y la demanda del servicio de transporte marítimo, para concluir cuál es la opción más conveniente: establecer nuevas obligaciones de servicio público o modificar las existentes, suscribir contratos de servicio público o dejar el transporte marítimo de pasajeros sin intervención de ningún tipo.

RECOMENDACIÓN 4.- Para facilitar a la DGMM la planificación y la adopción de decisiones sobre el grado de intervención más conveniente, se sugiere al Gobierno modificar algunos aspectos de la regulación del RD1516/2007, en el sentido de ampliar la información que las navieras deben remitir a dicho centro directivo, aumentar el plazo de preaviso de abandono de la ruta, o modificar el sistema de compromisos de mantenimiento de frecuencias, exigiéndolo individual para cada naviera.

RECOMENDACIÓN 5.- En relación con la tramitación de los expedientes de contratación, se recomienda a la DGMM establecer una planificación adecuada a efectos de evitar el procedimiento de urgencia. Así mismo se sugiere determinar previamente, de forma objetiva y transparente, los parámetros aplicados para calcular la compensación, con inclusión del beneficio razonable. Se sugiere asimismo incorporar a los pliegos condiciones que fomenten al máximo la libre concurrencia.

RECOMENDACIÓN 6.- Se considera necesario generalizar la práctica que la DGMM ha comenzado a implementar a raíz de las actuaciones de la fiscalización, en relación con el establecimiento de procedimientos normalizados para garantizar el cumplimiento de los contratos en las condiciones acordadas, especialmente en lo referente a la aplicación de las tarifas máximas pactadas.

III.4. GESTIÓN DE SUBVENCIONES AL TRANSPORTE MARÍTIMO A RESIDENTES NO PENINSULARES Y A FAMILIAS NUMEROSAS

18. El importe total de las bonificaciones abonadas en 2023 con cargo al programa ascendió a 227.245.136,65 euros, correspondientes a 8.626.138 viajes subvencionados. Las subvenciones a residentes supusieron el 93,7 % del total (213.034.114,34 €). El 56 % de los traslados y el 56 % del importe bonificado fueron para el sector Interinsular Canarias. Le siguieron, por orden decreciente de bonificaciones, Baleares-Península (19 %), Ceuta-Península (10 %), y Canarias-Península y Melilla-Península (7 % cada uno de ellos) (epígrafe II.4.3).
19. Las principales características del sistema de bonificaciones, comunes para las de residentes no peninsulares y las de familias numerosas son las siguientes: (epígrafe II.4.1):
 - a) Ambas bonificaciones consisten en el descuento de un porcentaje fijo sobre las tarifas de transporte aplicadas por las navieras. En el caso de las subvenciones a residentes no peninsulares son del 75 % o 50 %, según se trate de traslados entre la península y el resto del territorio nacional o de traslados interinsulares, respectivamente. En el caso de familias numerosas los porcentajes son el 50 % o el 20 %, dependiendo de la categoría. Los porcentajes se aplican sobre las tarifas fijadas libremente por las navieras, excepto en el caso de que hayan suscrito contratos de navegación que establezcan tarifas máximas. El 93 % de las bonificaciones abonadas en 2023 correspondieron a tarifas libres.

- b) Se admite la compatibilidad de ambas subvenciones, así como con otras de la AGE o de las Comunidades Autónomas. En el caso de subvenciones de la AGE el porcentaje máximo de descuento sobre las tarifas es el 85 %. En concurrencia con subvenciones de las Comunidades Autónomas el porcentaje total no puede superar el 100 % del precio del billete.
 - c) Las compañías navieras tienen por ley la condición de entidades colaboradoras, En cuanto tales, comprueban el derecho de los pasajeros a la percepción de la bonificación y descuentan de los billetes, en el momento de su compra, el importe correspondiente. Las navieras presentan a la DGMM liquidaciones trimestrales de los billetes bonificados para que proceda al pago de las cantidades adelantadas.
20. No ha llegado a aprobarse la normativa de desarrollo de las bonificaciones al transporte de residentes no peninsulares prevista en la disposición adicional décimo tercera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de PGE para 2013, por lo que continúa vigente la normativa anterior, contenida en el RD 1316/2001, de 30 de noviembre. La regulación actual resulta insuficiente en los siguientes aspectos (epígrafe II.4.1):
- a) No se han establecido procedimientos para ajustar la relación de las navieras con la Administración, en cuanto entidades colaboradoras, a lo exigido a dichas entidades en la Ley de Subvenciones.
 - b) No se ha regulado el orden de prelación para determinar cuál de las subvenciones debe ser minorada en el caso de que la concurrencia de subvenciones de lugar a la superación de los porcentajes máximos.
 - c) No se ha previsto ningún criterio que limite las bonificaciones que puede percibir cada beneficiario, en cuanto al número de viajes bonificables, el importe de las tarifas de pasaje, la categoría de la acomodación o cualquier otra referencia.
 - d) No se ha regulado el detalle de los conceptos incluidos en el precio del billete de transporte que pueden ser bonificables y cuáles no.
 - e) Se exige la acreditación de la residencia por medio del empadronamiento, sin que se establezcan requisitos adicionales para garantizar la residencia habitual.
 - f) No se prevé un sistema de registro en la DGMM de las tarifas que prevén aplicar en los trayectos bonificados, lo que dificulta el control de la gestión de las bonificaciones.
21. El procedimiento establecido en la DGMM para revisar las liquidaciones presentadas por las navieras permite verificar el derecho al cobro de las bonificaciones y la adecuación de aquéllas a la estructura establecida en las órdenes reguladoras. Sin embargo, presenta algunas deficiencias como la omisión de controles sobre el importe de las tarifas, en los supuestos de que estén sujetas a contrato, y la imposibilidad de identificar determinados descuentos. Por otra parte, no se han previsto mecanismos externos de control (epígrafe II.4.4).
22. El análisis de una muestra de bonificaciones permitió verificar el derecho al cobro de los beneficiarios (en el caso de las subvenciones a residentes no peninsulares se acredita por medios telemáticos, y en el caso de las familias numerosas mediante la aportación de las correspondientes tarjetas) y la coincidencia de los billetes con los datos de los ficheros presentados por las navieras (epígrafe II.4.5).

23. Sin embargo, como consecuencia de la aplicación incorrecta de tarifas correspondientes a trayectos bajo contratos de navegación, mencionada en las conclusiones 16 y 17, se detectó un exceso en las bonificaciones abonadas en 338 billetes (el 64 % de la muestra examinada), por importe de 2.187,22 €. A raíz de las estimaciones realizadas por el Tribunal sobre el importe de bonificaciones abonadas en exceso respecto de la totalidad de los embarques de 2023, la DGMM inició la tramitación de expedientes de reintegro a las dos adjudicatarias, reclamando la devolución de bonificaciones por importe total de 1.147.932,91 € (956.994,43 € a Balearia Eurolíneas Marítimas, S.A y 190.938,48 € a Compañía Trasmediterránea S.A). Esta naviera manifestó su conformidad con el reintegro y realizó el ingreso correspondiente, incluidos intereses de demora. Balearia Eurolíneas Marítimas formuló alegaciones contra el reintegro, que se encontraban pendientes de resolver. Asimismo, la DGMM comunicó a ambas navieras el inicio de un proceso de revisión de las liquidaciones de períodos anteriores, a efectos de interrumpir los plazos de prescripción según lo establecido en el artículo 39.3 a) de la Ley General de Subvenciones (subepígrafe II.4.4.1).
24. Respecto de la muestra de bonificaciones correspondientes a tarifas libres (2.491 billetes) se constató la inexistencia de límites a los precios de las navieras, sobre los que se aplican siempre los mismos porcentajes de bonificación. Los importes bonificados presentan grandes diferencias en función de si corresponden a acomodaciones de categorías superiores o de categorías más económicas. Se favorece con ello a los residentes de mayor capacidad económica que pueden optar por las primeras. Por otra parte, aunque la normativa excluye la bonificación de servicios ajenos al transporte, se ha observado que en 2024 las páginas webs de las compañías se indica habitualmente que las tarifas más elevadas incluyen servicios de restauración o similares, que no aparecen desglosados en los billetes (subepígrafe II.4.5.2).

RECOMENDACIÓN 7.- Se recomienda al Gobierno la iniciativa en la elaboración de una nueva regulación de las subvenciones al transporte marítimo de residentes, mejorando la técnica legislativa que supone su inclusión en una antigua LPGE, de 2013, objeto de sucesivas modificaciones. Se sugiere que la nueva regulación sea más estricta con el concepto de residencia, para evitar la posibilidad de acceso a las bonificaciones a pasajeros empadronados que tienen su residencia habitual en territorio peninsular. Asimismo, se recomienda establecer límites a las bonificaciones, que pueden determinarse mediante varios criterios, aplicables por separado o combinadamente: un importe fijo según trayectos, a partir de una tarifa máxima bonificable, limitando el número de viajes bonificados, o en función de la renta del perceptor. En cualquier caso, parece necesario excluir las bonificaciones, o limitarlas a un importe máximo, a los billetes de transporte correspondientes a acomodaciones de categorías superiores o de lujo.

RECOMENDACIÓN 8.- Se recomienda a la DGMM continuar el proceso de revisión de las liquidaciones de bonificaciones correspondientes a trayectos sujetos a contratos de períodos no prescritos, con el objeto de determinar la posible existencia de alguna de las causas de reintegro.

III.5. AYUDAS DIRECTAS A LAS NAVIERAS

25. El RD 20/2022, de 27 de diciembre aprobó, entre otras medidas, ayudas directas, no sujetas a la LGS, para los servicios de transporte marítimo de pasaje o de pasaje y carga rodada en régimen de pasaje en navegaciones en líneas de interés público de competencia estatal y asimiladas de competencia autonómica. Se trató de una medida de carácter puntual, limitada al año 2023. Para su financiación se aprobaron dos suplementos de crédito por importe conjunto de 100.375.000 €. En el ejercicio 2023 se concedieron 165 ayudas, por importe de 30.206.538 €, y en el ejercicio siguiente 116 ayudas, por importe de 11.361.964 €. El crédito

total abonado en ayudas (42.568.502 €) fue muy inferior al previsto. No se observaron deficiencias en su tramitación (apartado II.5).

III.6. ANÁLISIS OPERATIVO DE LA GESTIÓN DEL PROGRAMA 441N

26. En el periodo 2019-2023 el número de viajes bonificados se incrementó en un 11 %, pasando de 6.788.221 a 7.547.170. Como consecuencia del aumento de las tarifas, el importe de las bonificaciones fue del 34 %, superior al de embarques, ascendiendo desde 159.459.243 euros a 213.034.114 euros. El incremento de embarques tuvo lugar en todos los sectores excepto en el de Melilla-Península (epígrafe II.6.1).
27. En los sectores Baleares-Península y Ceuta-Península las bonificaciones suben en proporción muy próxima a la de los embarques, como consecuencia de la estabilidad de las tarifas. También en Melilla-Península los porcentajes de incremento son similares, al compensarse un moderado incremento de las tarifas con la disminución de los embarques. En el resto de los sectores los porcentajes de incremento de las bonificaciones son muy superiores a los de los embarques, por efecto de la subida de las tarifas. Destaca en este sentido el sector Canarias-Península donde el importe bonificado sube un 92 %, frente al 28 % de los embarques (epígrafe II.6.1).
28. El análisis de la relación entre residentes no peninsulares (empadronados según datos del INE) y el número de viajes bonificados del correspondiente sector, dio como resultado una ratio de 10,8 en el caso de Ceuta, muy superior al del resto de sectores. El examen de las liquidaciones de este sector por embarques realizados en 2023, reveló que, entre los 66.900 pasajeros identificados, el 81 % viajaron entre 1 y 20 veces al año con bonificación. Entre el 19 % restante, hubo 2.091 pasajeros que realizaron entre 51 y 100 viajes, 234 entre 101 y 150 viajes, y 53 pasajeros que fueron bonificados en más de 151 viajes al año. Especialmente significativo es, entre estos últimos, el caso de 4 pasajeros que realizaron más de 400 viajes al año, correspondiendo a cada uno de ellos una subvención media anual superior a los 9.000 euros (epígrafe II.6.2).
29. Respecto de la totalidad de embarques realizados en 2023, y para el conjunto de sectores, el 60 % corresponde a pasajeros no residentes en territorios no peninsulares y el 40 % a residentes. El mayor porcentaje de viajes de no residentes se dio en el sector Baleares-Península (68 %), y el menor en Canarias-Península (33 %). Se comprobó que la tarifa media de los pasajeros residentes era, en todos loscuadro sectores, superior a la que resultaba para el total de embarcados. Puesto que las tarifas de las navieras son las mismas para todo el pasaje, se dedujo que dicha circunstancia derivaba de que los pasajeros residentes eligen en mayor medida que los no residentes las tarifas correspondientes a las acomodaciones superiores, al poder beneficiarse de la bonificación (epígrafe II.6.3).
30. El análisis de los terceros destinatarios del importe de las obligaciones reconocidas en 2023 con cargo al programa 441N ha puesto de manifiesto una alta concentración de los perceptores, correspondiendo solo a cuatro navieras el 88 % del importe total. A nivel general, la situación era muy similar en 2019.
31. La variación del número de navieras que prestaron servicio en los distintos sectores entre 2019 y 2023, guarda relación con la variación en el importe de la bonificación media por pasajero, que se incrementó en los sectores en que la competencia había disminuido (Canarias-Península, Interinsular Canarias, Interinsular Baleares y Melilla-Península), mientras que se mantuvo estable donde la competencia era en 2023 similar o mayor que en 2019 (Baleares-

Península y Ceuta-Península). Se desprende de este hecho una variación paralela de las tarifas de las navieras, al consistir las bonificaciones en un porcentaje fijo sobre aquéllas (epígrafe II.6.4).

RECOMENDACIÓN 9.- *A la vista de la relación observada entre incremento de las tarifas y la disminución de la competencia, se recomienda a la DGMM facilitar la concurrencia en la medida de lo posible. Se sugieren al respecto algunas medidas tales como realizar consultas al mercado antes de tramitar los contratos, publicar los datos estadísticos de oferta y demanda de servicios de transporte marítimo en los distintos sectores, o establecer sistemas de apoyo a las nuevas empresas interesadas en entrar al mercado.*

III.7. CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA SOBRE IGUALDAD DE GÉNERO

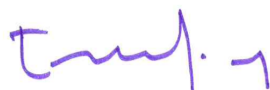
32. El MTRM ha elaborado la Estrategia de Igualdad para el periodo 2023-2026, que ha publicado en su web, dentro del Portal de la Igualdad. En el ámbito material de la gestión del programa se han incluido algunas medidas tendentes a favorecer la igualdad en el ámbito de la contratación, con alcance limitado a la exigencia a las empresas licitadoras de contar con un plan de igualdad y a la previsión de aplicar como criterio de desempate para las adjudicaciones que se haya acreditado la promoción de medidas que favorezcan la igualdad de oportunidades. Se ha verificado la publicación de estadísticas con la distribución por sexos de los viajeros perceptores de bonificaciones por residencia y por familia numerosa (apartado II.7).
33. Respecto de la totalidad de efectivos de la DGMM se cumple el principio de composición equilibrada según el parámetro establecido en la DA 1ª de la LO 3/2007. En la distribución de efectivos por niveles se observó, sin embargo, que en los de mayor responsabilidad (NCD 28,29 y 30) los hombres ocupan el 81 % de los puestos (epígrafe II.7.3).

III.8. CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA SOBRE TRANSPARENCIA

34. Se ha comprobado la publicación en la Base de Datos Nacional de Subvenciones de las bonificaciones a residentes no peninsulares y a familias numerosas. No se habían publicado, sin embargo, las ayudas directas a navieras tramitadas según lo establecido en el RD ley 20/2022, de 27 de diciembre, si bien la DGMM comenzó a hacerlo a raíz de los trabajos del Tribunal. Los contratos de navegación en líneas de interés público figuraban en la Plataforma de Contratos del Sector Público, con el contenido previsto en el artículo 8.1 a) de la ley de transparencia (apartado II.8).
35. Las compañías navieras adjudicatarias de contratos de servicio público no publicaban en sus páginas web las tarifas máximas establecidas en ellos. A raíz de los trabajos del Tribunal, comenzaron a publicarse en octubre de 2024 (apartado II.8).

Madrid, a 28 de julio de 2025

LA PRESIDENTA



Enriqueta Chicano Jávega



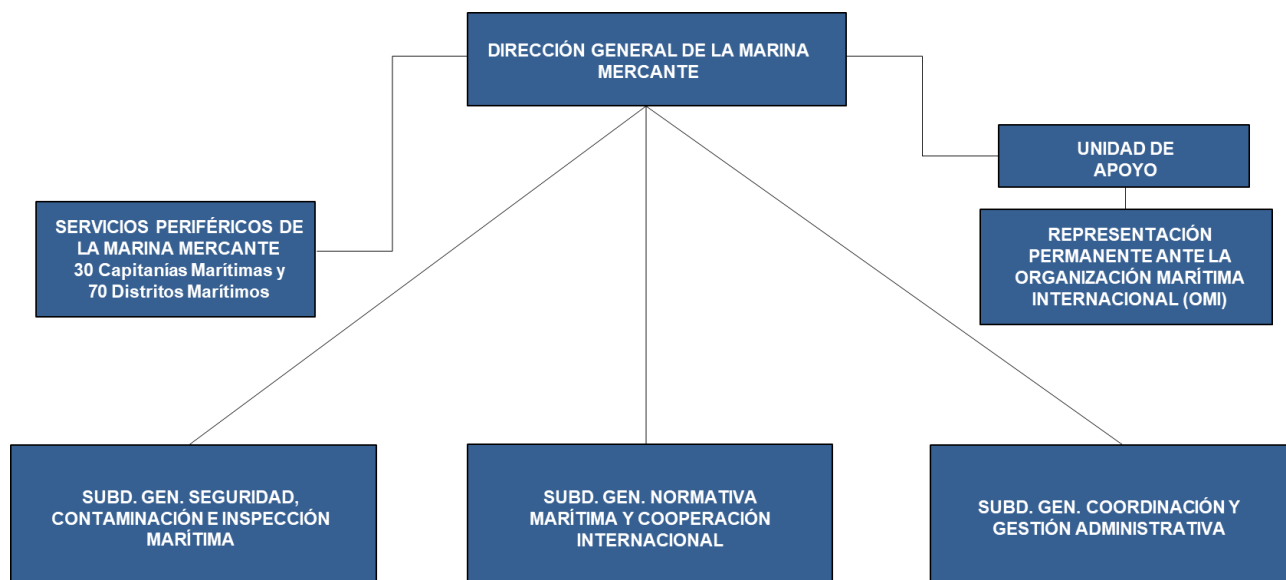
ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

ANEXO Nº 1 ORGANIGRAMA DIRECCIÓN GENERAL DE LA MARINA MERCANTE.....	73
ANEXO Nº 2 LÍNEAS DE NAVEGACIÓN DE INTERÉS PÚBLICO Y ASIMILADAS.....	74
ANEXO Nº 3 SÍNTESIS INFORME INECO	75
ANEXO Nº 4 CONCLUSIONES INFORME COMPARATIVO GABINETE TÉCNICO TCU	77
ANEXO Nº 5 DETALLE EXCESO DE FACTURACIÓN: DIFERENCIA ANUAL ENTRE LAS TARIFAS APLICADAS EN LAS LIQUIDACIONES Y LAS MÁXIMAS ESTABLECIDAS EN LOS PPTP.....	80
ANEXO Nº 6 PROCEDIMIENTO DE CONTROL DE LIQUIDACIONES.....	81
ANEXO Nº 7 MUESTRA DE LIQUIDACIONES 2T 2023.....	83
ANEXO Nº 8 MUESTRA DE BONIFICACIONES SOBRE TARIFAS LIBRES	84
ANEXO Nº 9 MUESTRA DE AYUDAS DIRECTAS CONCEDIDAS EN 2023	85
ANEXO Nº 10 EVOLUCIÓN POR SECTORES DEL NÚMERO DE EMBARQUES Y DEL IMPORTE DE LAS BONIFICACIONES A RESIDENTES 2019-2023.....	86
ANEXO Nº11 DISTRIBUCIÓN POR LÍNEAS Y SECTORES DE PASAJEROS RESIDENTES Y NO RESIDENTES	87
ANEXO Nº 12 DISTRIBUCIÓN POR LÍNEAS Y SECTORES DE LAS TARIFAS MEDIAS DE EMBARCADOS Y DE RESIDENTES.....	88

Anexo 1

ANEXO N° 1 ORGANIGRAMA DIRECCIÓN GENERAL DE LA MARINA MERCANTE



Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas

Anexo 2

ANEXO Nº 2 LÍNEAS DE NAVEGACIÓN DE INTERÉS PÚBLICO Y ASIMILADAS

Ámbito	Regulación	Líneas
1. Líneas de navegación de interés público de competencia estatal	Artículo 8 RD 1516/2007, de 16 de noviembre	Cádiz- Las Palmas y viceversa
		Cádiz-Santa Cruz de Tenerife y viceversa
		Barcelona-Palma de Mallorca y viceversa
		Valencia-Palma de Mallorca y viceversa
		Denia-Palma de Mallorca y viceversa
		Barcelona-Ibiza y viceversa
		Valencia-Ibiza y viceversa
		Denia-Ibiza y viceversa
		Barcelona-Mahón y viceversa
		Valencia-Mahón y viceversa
		Algeciras-Ceuta y viceversa
		Málaga-Melilla y viceversa
		Almería-Melilla y viceversa
	ACM 15 de diciembre de 2020	Melilla-Motril-Melilla
	ACM 22 de febrero de 2022	Huelva- Santa Cruz de Tenerife
		Huelva-Las Palmas
2. Líneas de interés estratégico Illes Balears	Art 14 Ley 11/2010, de 2 de noviembre, de ordenación del transporte marítimo de las Illes Balears	Entre el puerto de La Savina de la isla de Formentera y el puerto de Eivissa de la isla de Ibiza
		Entre el puerto de Alcudia de la isla de Mallorca y el puerto de Ciutadella de la isla de Menorca
		Entre el puerto de Eivissa de la isla de Ibiza y el puerto de Palma de la isla de Mallorca
3. Líneas que atienden necesidades básicas de comunicación marítima interinsular de las Islas Canarias	Anexos I y II del Decreto 9/2009, de 27 de enero, por el que se desarrolla el régimen especial de prestación de los transportes marítimos regulares	Playa Blanca-Corralejo-Playa Blanca
		Los Cristianos-San Sebastián de la Gomera- Los Cristianos
		Caleta de Sebo-Órzola-Caleta de Sebo
		Las Palmas-Puerto del Rosario-Las Palmas
		Las Palmas-Morro Jable- Las Palmas
		Las Palmas-Arrecife- Las Palmas
		Las Palmas-Santa Cruz de Tenerife- Las Palmas
		Santa Cruz de Tenerife-Santa Cruz de la Palma- Santa Cruz de Tenerife
		Santa Cruz de Tenerife- Arrecife- Santa Cruz de Tenerife
		Los Cristianos-Santa Cruz de la Palma- Los Cristianos Agaete- Santa Cruz de Tenerife Agaete
		Valle Gran Rey-Playa Santiago-San Sebastián de la Gomera-Los Cristianos-San Sebastián de la Gomera- Playa Santiago- Valle Gran Rey
		Los Cristianos- la Estaca- Los Cristianos
		Santa Cruz de Tenerife-La Estaca Santa Cruz de Tenerife

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas

ANEXO Nº 3 SÍNTESIS INFORME INECO

ANÁLISIS DE LAS LÍNEAS REGULARES DE CABOTAJE MARÍTIMO Y DE LAS NAVEGACIONES DE INTERÉS PÚBLICO.

El contenido del informe abarca los siguientes aspectos

- El análisis del marco regulatorio vigente,
- La operativa de las líneas en los diferentes sectores,
- El diagnóstico de la situación y la identificación de los factores determinantes de la necesidad de intervención
- La reevaluación de los esquemas de intervención vigentes y el desarrollo de las alternativas de intervención seleccionadas.

Identifica, entre otros, los siguientes fallos de mercado y elementos que justifican la revisión del sistema:

- Los equilibrios de mercado ineficientes que se traducen en una escasa sensibilidad a los precios de las líneas marítimas regulares³³. Detecta asimismo un exceso generalizado de capacidades de las líneas, con ocupaciones bajas que elevan el coste por pasajero y llevan inevitablemente a precios altos. Estos precios los sufren por una parte los pasajeros residentes y por otra el conjunto de contribuyentes que financia las bonificaciones.
- La débil competencia del mercado, que presenta una concentración muy alta con solo tres navieras grandes. La concentración se ve favorecida tanto por barreras regulatorias, entre las que destaca la obligación de operar dos años como mínimo en las líneas declaradas de interés público, como operativas: las navieras compiten en frecuencias adoptando una estrategia defensiva y tratando de no dejar margen de entrada a los competidores.
- La escasa concurrencia en los procesos de licitación de contratos de servicio público, afectada por su reducida duración que puede tener un efecto disuasorio sobre potenciales competidores.

Propone una serie de medidas para garantizar la idoneidad de la intervención, que implican la modificación de la normativa reguladora, particularmente el RD1516/2007. Entre dichas medidas figuran:

- En la definición de las OSP considera conveniente distinguir en cada sector las líneas sujetas a OSP y los puertos sobre los que se podrán prestar servicios

³³ Su origen puede estar en la dependencia de las mismas (pasajeros que eligen este medio frente al aéreo por poder transportar vehículos o equipajes voluminosos), en la bonificación al transporte de pasajeros residentes, o en una combinación de ambas circunstancias

Anexo 3 – 2/2

- Articular un sistema que garantice el compromiso individual de respetar las frecuencias mínimas para los operadores entrantes, en lugar del acuerdo conjunto vigente, por la dificultad de llegar a pactos entre las distintas navieras.
- Reducir el tiempo mínimo de permanencia exigido, de dos años a uno, para favorecer la competencia, y aumentar el plazo de preaviso de abandono de la ruta
- Modificar el sistema de cálculo de las garantías que deben prestar las navieras que operen en régimen de OSP, utilizando datos sobre tarifas medias y tasas de ocupación obtenidos por la DGMM a partir de la información suministrada por operadores.
- Incrementar la información que las navieras deben remitir a la DGMM, para dotar a esta de mecanismos de control que le permitan monitorear el cumplimiento de las OSP y contratos
- Medias encaminadas a la promoción de la concurrencia: realizar consultas preliminares al mercado, extender la duración de los contratos, incluir en la normativa de derechos de preferencia para el acceso a la infraestructuras y servicio portuarios a los adjudicatarios de los contratos o promover la publicación de estadísticas (demanda, precios, etc.) y la recopilación de requisitos para el inicio de la operación.
- Especificar los supuestos en que se podrán suscribir contratos de servicio público: para garantizar frecuencias mínimas, cuando se requiera un determinado tipo de buque, para garantizar horarios o precios que el mercado no oferte, por razones medioambientales, o por otras necesidades que el mercado no oferte.

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas a partir del informe INECO

ANEXO Nº 4 CONCLUSIONES INFORME COMPARATIVO GABINETE TÉCNICO TCU

5 Conclusiones

Muchos países de la Unión Europea han diseñado sus propios instrumentos reguladores en el ámbito del transporte marítimo entre el continente y las islas, o de isla a isla, en forma de obligaciones de servicio público y de contratos de servicio público dentro de los principios y directrices contemplados en el Reglamento (CEE) 3577/92, de 7 de diciembre de 1992.

Las bonificaciones y ayudas de las tarifas marítimas pueden ir asociadas a una obligación o contrato de servicio público o establecerse de forma independiente a la misma, pudiendo prolongarse en el tiempo.

En los países analizados se han implementado distintos sistemas de bonificación y ayuda al transporte marítimo pudiendo resaltar las siguientes conclusiones:



Competencia: La competencia para el establecimiento de estas bonificaciones y ayudas en algunos países corresponde al Estado y en otros a las autoridades regionales, por lo que no siempre el régimen aplicable es el mismo en todo el territorio.



Beneficiarios: Todos los países cuentan con algún tipo de ayuda al transporte marítimo de residentes, sin embargo, son pocos los que tienen ayudas o bonificaciones a familias numerosas (Grecia ofrece descuentos del 50% en tarifa económica y en Azores el descuento es del 10%).

Las ayudas a residentes se conceden a quienes tengan su vivienda habitual en las islas, pero en ocasiones, como ocurre en varias islas de Francia, se establece un límite máximo en la renta de la unidad familiar para poder ser beneficiario de la ayuda. Este límite máximo se fija teniendo en cuenta la renta media por habitante del correspondiente territorio.

Varios países equiparan las ayudas y bonificaciones de los residentes con las de los estudiantes. La región de Guadalupe reconoce como beneficiarios de esta ayuda a quienes puedan acreditar el pago de un impuesto de vivienda en las islas, y en Cerdeña se aplica la tarifa de residente a los trabajadores asalariados nacidos en Cerdeña pero que no tengan su residencia en ella.

Además de los residentes y familias numerosas, hay otros colectivos o grupos de personas que reciben ayudas o bonificaciones. En el caso de Grecia estos beneficiarios son: personas sin recursos; niños hasta cinco años y padre o tutor; víctimas de guerra y sus acompañantes; personas con discapacidad igual superior a 80% o movilidad reducida, sus vehículos y acompañantes; personal y vehículos de la Guardia Costera y personal no militar del Ministerio de Marina en viajes oficiales. En Francia también se conceden ayudas a artistas y actores, jóvenes deportistas y acompañantes de menores en caso de evacuación por motivos médicos.

A ello hay que añadir que las bonificaciones o ayudas pueden obedecer a que concurren determinadas situaciones. Así, por ejemplo, en algunas islas de Francia se reconocen condiciones especiales en el régimen de tarifas para el regreso de un residente, para gastos de traslado de un cuerpo en caso de fallecimiento, o para los gastos de desplazamiento profesional de empleados de empresas establecidas en las islas.



¿En qué consiste la ayuda?

Las ayudas o bonificaciones pueden consistir en:

- a) Realización de travesías a un **precio fijo** durante todo el año en viajes de ida y vuelta (Córcega).
- b) En algunas líneas que se prestan en sistema de obligaciones de servicio o en contratos de servicio público se aplican unas **tarifas máximas** con un precio inferior para los residentes del territorio insular.

Estas tarifas pueden o no ser actualizadas. En el caso de Italia, las tarifas en los servicios en régimen de obligaciones de servicio público se actualizan trimestralmente atendiendo a la inflación y el coste del combustible. Sin embargo, en los casos de tarifas en régimen de contratos de servicio público, las tarifas de pasajeros y mercancías permanecen constantes durante toda la duración de la concesión del servicio. Los posibles aumentos del precio del combustible prevén un ajuste del pago realizado por parte de la Administración, pero no afectan a las tarifas del transporte.

- c) Financiación de parte del billete. Esta financiación puede ser un **descuento** igual para todos los residentes o un descuento variable.

En Francia se concede un bono descuento que se aplica al precio del billete. Sin embargo, en Portugal se fijan unas tarifas máximas y si el precio del viaje excede de esta cantidad se reembolsa la diferencia.

En ciertos supuestos, estas ayudas tienen un límite temporal como, por ejemplo, en algunas islas de Francia donde el bono descuento sólo puede obtenerse una vez cada cuatro años, es decir, que para beneficiarse de un nuevo bono tienen que haber pasado tres años desde que se consiguió el anterior. Y en otras ocasiones se limita el número de veces que una persona puede acceder a este tipo de ayuda dentro de un mismo año.

Los descuentos varían en función del beneficiario y del tipo de billete, ya que no siempre se aplican sobre cualquier tipo de tarifa, sino sólo sobre las tarifas económicas. En cualquier caso, en todos los países analizados los residentes insulares son los que resultan beneficiarios de los mayores descuentos.

- d) **Equivalente de transporte.** En Grecia se ha implementado este instrumento que persigue igualar el coste del transporte público desde Grecia continental a las islas o entre islas, al coste que se aplicaría en Grecia continental para la misma distancia. De esta forma, los residentes en las islas, entre los que se incluyen algunos trabajadores temporales, y la pequeña y mediana empresa con sede en las islas a excepción de Creta, Eubea y Lefkada, pueden percibir la diferencia de ese precio del billete.

Esta ayuda debe ser concedida previamente por el Ministerio y está limitada a un número máximo de billetes. Además, se encuentra libre de impuestos, es inembargable, y no se computa en los límites de ingresos para la obtención de otras ayudas públicas.

Anexo 4 – 3/3

 ¿Cuándo se obtiene la ayuda?

Estas ayudas o bonificaciones suelen obtenerse con anterioridad a la realización del viaje, pero también hay casos en los que el abono puede realizarse con posterioridad al trayecto. Este es el caso de Portugal que reembolsa la diferencia del precio pagado cuando el coste del viaje supera la tarifa máxima que hubiese sido legalmente establecida.

 Compatibilidad de las ayudas

Las bonificaciones y ayudas del precio del transporte marítimo a los residentes suelen ser compatibles con las que concede el armador, pero no suelen serlo con otras bonificaciones o ayudas de naturaleza pública para trayectos marítimos.

No obstante, debe señalarse que, si aplicadas las ayudas o bonos de descuento del armador, el precio del billete resulta ser igual o inferior al valor de la subvención, ésta será equivalente a ese valor.

 Coberturas del flete marítimo

En algunas islas o grupos de islas hay importantes ayudas para el transporte de productos esenciales. Puede citarse a estos efectos el caso de la Polinesia francesa donde pueden llegarse a cubrir los gastos del transporte de materias básicas, materiales de construcción, productos agrícolas y de acuicultura, determinados productos alimenticios, productos artesanales tradicionales y productos elaborados en las islas. Estas ayudas se conceden directamente al armador en base a una tarifa regulada.

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas

Anexo 5

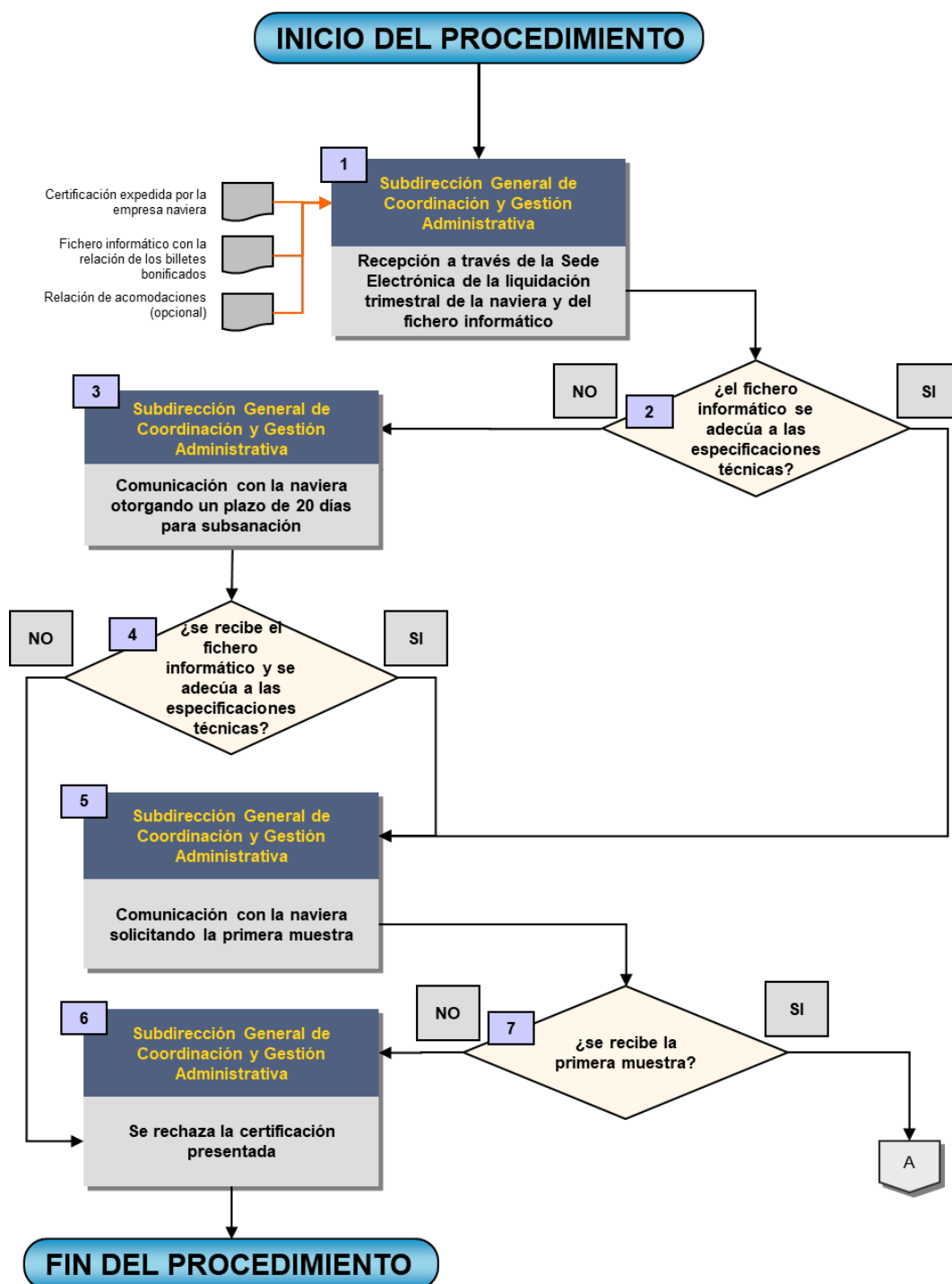
ANEXO Nº 5 DETALLE EXCESO DE FACTURACIÓN: DIFERENCIA ANUAL ENTRE LAS TARIFAS APLICADAS EN LAS LIQUIDACIONES Y LAS MÁXIMAS ESTABLECIDAS EN LOS PPTP

	Cádiz - Canarias	Melilla Península 202117320207, lotes 1 y 2	Ceuta primer semestre (Expediente 202117320033)	Ceuta segundo semestre (Expediente 202317320016)	TOTAL CEUTA	TOTAL
Liquidación ficheros de Residentes 2023						
Nº de billetes	15.447	129.304	106.395	99.264	205.659	350.410
Total facturado por billetes	5.265.516,99 €	10.935.027,22 €	3.045.708,00 €	2.882.482,86 €	5.928.190,86 €	22.128.735,07 €
Nº de billetes con error	4.533	119.850	70.104	81.572	151.676	276.059
Importe facturado en exceso (€)	252.834,08 €	897.861,18 €	185.947,76 €	124.215,01 €	310.162,77 €	1.460.858,03 €
Liquidación ficheros de Familia Numerosa 2023						
Nº de billetes	1.963	81.042	23.779	12.105	35.884	118.889
Total facturado por billetes	532.457,05 €	4.472.318,43 €	650.211,26 €	337.228,62 €	987.439,88 €	5.992.215,36 €
Nº de billetes con error	409	70.159	15.542	9.046	24.588	95.156
Importe facturado en exceso (€)	12.731,69 €	365.310,75 €	40.592,94 €	9.201,69 €	49.794,62 €	427.837,06 €
Billetes de residentes que son familia numerosa						
Nº de billetes	1.804	25.388	14.772	8.893	23.665	50.857
Total facturado por billetes	497.208,59 €	1.888.031,06 €	419.949,39 €	250.456,25 €	670.405,64 €	3.055.645,29 €
Nº de billetes con error	394	23.125	9.659	6.963	16.622	40.141
Importe facturado en exceso (€)	12.230,90 €	147.957,19 €	24.940,89 €	7.025,98 €	31.966,87 €	192.154,97 €
Total billetes (descontados los que coinciden en ambos ficheros)						
Nº de billetes	15.606	184.958	115.402	102.476	217.878	418.442
Total facturado por billetes	5.300.765,45 €	13.519.314,59 €	3.275.969,87 €	2.969.255,23 €	6.245.225,10 €	25.065.305,14 €
Nº de billetes con error	4.548	166.884	75.987	83.655	159.642	331.074
Importe facturado en exceso (€)	253.334,87 €	1.115.214,74 €	201.599,81 €	126.390,71 €	327.990,52 €	1.696.540,13 €

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas

ANEXO Nº 6 PROCEDIMIENTO DE CONTROL DE LIQUIDACIONES

Desde el inicio del procedimiento hasta la recepción de la primera muestra



Fuente: Dirección General de la Marina Mercante

```

graph TD
    A[A] --> B[8 Subdirección General de Coordinación y Gestión Administrativa  
Verificación de la primera muestra]
    B --> C{9 ¿N.º errores ≤ N.º errores de aceptación?}
    C -- SI --> D[17 Subdirección General de Coordinación y Gestión Administrativa  
Verificaciones adicionales]
    C -- NO --> E{10 ¿N.º errores ≥ N.º errores de rechazo?}
    E -- SI --> F[11 Subdirección General de Coordinación y Gestión Administrativa  
Se rechaza la certificación presentada]
    E -- NO --> G[12 Subdirección General de Coordinación y Gestión Administrativa  
Comunicación con la naviera solicitando una segunda muestra]
    G --> H{13 ¿se recibe la segunda muestra?}
    H -- SI --> I{16 ¿N.º errores ≤ N.º errores de aceptación?}
    H -- NO --> J[14 Subdirección General de Coordinación y Gestión Administrativa  
Se rechaza la certificación presentada]
    I -- SI --> K[FIN DEL PROCEDIMIENTO]
    I -- NO --> L[15 Subdirección General de Coordinación y Gestión Administrativa  
Verificación de los datos de los billetes que componen la segunda muestra por parte de la DGMM]
    L --> M{16 ¿N.º errores ≤ N.º errores de aceptación?}
    M -- SI --> K
    M -- NO --> J
    J --> K
    F --> K
    D --> N[18 Subdirección General de Coordinación y Gestión Administrativa  
Notificación de la liquidación provisional junto con la relación de billetes y/o embarques considerados erróneos]
    N --> O[19 Subdirección General de Coordinación y Gestión Administrativa  
Aportación de la documentación complementaria que acredite la subsanación de los errores, por las empresas navieras]
    P[Alegaciones de la empresa naviera (opcional)] --> O
    O --> Q[20 Subdirección General de Coordinación y Gestión Administrativa  
Notificación a las empresas navieras de la liquidación definitiva por parte de la DGMM]
    Q --> R[21 Subdirección General de Coordinación y Gestión Administrativa  
Gestión del expediente de gasto]
    R --> K

```

Detalles del Diagrama:

- Número 8:** Subdirección General de Coordinación y Gestión Administrativa. Verificación de la primera muestra.
- Número 9:** Decisión: ¿N.º errores ≤ N.º errores de aceptación?
 - SI:** Se dirige al paso 17.
 - NO:** Se dirige al paso 10.
- Número 10:** Decisión: ¿N.º errores ≥ N.º errores de rechazo?
 - SI:** Se dirige al paso 11.
 - NO:** Se dirige al paso 12.
- Número 11:** Subdirección General de Coordinación y Gestión Administrativa. Se rechaza la certificación presentada.
- Número 12:** Subdirección General de Coordinación y Gestión Administrativa. Comunicación con la naviera solicitando una segunda muestra.
- Número 13:** Decisión: ¿se recibe la segunda muestra?
 - SI:** Se dirige al paso 16.
 - NO:** Se dirige al paso 14.
- Número 14:** Subdirección General de Coordinación y Gestión Administrativa. Se rechaza la certificación presentada.
- Número 15:** Subdirección General de Coordinación y Gestión Administrativa. Verificación de los datos de los billetes que componen la segunda muestra por parte de la DGMM.
- Número 16:** Decisión: ¿N.º errores ≤ N.º errores de aceptación?
 - SI:** Se dirige al FIN DEL PROCEDIMIENTO.
 - NO:** Se dirige al paso 14.
- Número 17:** Subdirección General de Coordinación y Gestión Administrativa. Verificaciones adicionales.
- Número 18:** Subdirección General de Coordinación y Gestión Administrativa. Notificación de la liquidación provisional junto con la relación de billetes y/o embarques considerados erróneos.
- Número 19:** Subdirección General de Coordinación y Gestión Administrativa. Aportación de la documentación complementaria que acredite la subsanación de los errores, por las empresas navieras. Incluye un input opcional: Alegaciones de la empresa naviera.
- Número 20:** Subdirección General de Coordinación y Gestión Administrativa. Notificación a las empresas navieras de la liquidación definitiva por parte de la DGMM.
- Número 21:** Subdirección General de Coordinación y Gestión Administrativa. Gestión del expediente de gasto.
- FIN DEL PROCEDIMIENTO:** Punto final común para la mayoría de las rutas.

ANEXO AL INFORME DE FISCALIZACIÓN APROBADO POR EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EL 28/07/2025 82

Anexo 7

ANEXO Nº 7 MUESTRA DE LIQUIDACIONES 2T 2023

Bonificaciones a residentes	Sector	Naviera	Liquidación presentada		Bonificaciones abonadas	
			Nº de embarques	Importe €	Nº de embarques	Importe €
	Peninsular Canarias	Naviera Armas, S.A.	4.370	1.146.537,91	4.370	1.146.537,91
		Fred Olsen, S.A.	685.071	15.382.262,18	685.067	15.382.165,18
	Interinsular Canarias	Videocosta S.L.	7.203	66.523,90	7.200	66.495,65
	Baleares-Península	Grandi Navi Veloci, S.P.A.	16.877	1.017.151,12	16.664	1.005.763,24
		Mediterránea Naviera Formentera	28.151	367.275,56	27.919	364.305,92
		Servicios y Concesiones Marítimas Ibicencas, S.A.	113.866	2.066.832,32	113.094	2.051.716,15
	Melilla-Península	Balearia Eurolíneas Marítimas, S.A.	28.461	1.595.774,73	28.430	1.594.194,16
	Ceuta-Península	Balearia Eurolíneas Marítimas, S.A.	132.121	2.590.223,31	132.025	2.588.093,54
Subtotal muestra liquidaciones residentes		1.016.120	24.232.581,03	1.014.769	24.199.271,75	
Bonificaciones a familias numerosas	Interinsular Canarias	Fred Olsen, S.A.	46.949	557.007,16	46.920	556.911,08
	Ceuta-Península	Balearia Eurolíneas Marítimas, S.A.	30.920	261.820,13	30.905	261.658,62
	Subtotal muestra liquidaciones familias numerosas		77.869	818.827,29	77.825	818.568,70
Total muestra de liquidaciones			1.093.989	25.051.408,32	1.092.594	25.017.840,45

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas

Anexo 8

ANEXO Nº 8 MUESTRA DE BONIFICACIONES SOBRE TARIFAS LIBRES

Sector	Navieras	Trayectos	Nº billetes muestra	Tarifa máxima (€)	Tarifa mínima (€)	Promedio* de tarifa (€)	Promedio* de bonificación (€)
Canarias-Península	Armas	Huelva-Arrecife	20	875,90	102,60	397,43	298,07
		Huelva-Las Palmas	22	716,48	110,92	344,39	252,48
		Huelva-Santa Cruz de Tenerife	83	717,42	110,46	356,29	265,04
	Fred Olsen, S.A.	Huelva-Las Palmas	56	1.006,42	2,70	416,23	307,92
		Huelva- Santa Cruz de Tenerife	69	1.261,69	117,95	370,64	273,78
Balears-Península	Grandi Navi Veloci, S.P.A.	Barcelona-Ibiza	11	174,90	15,90	67,96	50,97
		Barcelona-Mahón	10	382,90	17,00	200,69	150,52
		Barcelona-Palma de Mallorca	111	216,90	14,60	71,27	53,46
		Ibiza-Valencia	8	92,95	14,90	42,38	31,79
		Palma de Mallorca-Valencia	60	183,90	15,90	75,78	56,84
Ceuta-Algeciras	Balearia Eurolíneas Marítimas, S.A.	Ceuta-Algeciras	298	45,27	9,17	28,08	14,88
Interinsular -Canarias	Fred Olsen, S.A.	Agaete-Santa Cruz de Tenerife	402	76,97	1,90	45,22	22,08
		Corralejo-Playa Blanca	164	37,70	1,90	28,10	13,55
		Las Palmas-Morro Jable	115	86,13	1,50	55,04	26,20
		Los Cristianos-San Sebastián de la Gomera	208	56,16	1,90	39,17	19,11
		Los Cristianos-Santa Cruz de la Palma	109	86,68	1,90	56,26	27,30
		Morro Jable-Las Palmas	110	86,13	1,50	55,38	26,94
		Santa Cruz de la Palma-San Sebastián de la Gomera	7	58,33	23,88	48,23	24,12
	Videocosta S.L:	Corralejo-Playa Blanca	125	20,00	10,00	18,19	9,10
Interinsular Baleares	Mediterránea la Naviera de Formentera S.L.	La Savina-Ibiza	198	29,00	7,50	25,70	12,85
	Servicios y Concesiones Marítimas Ibicencas, S.A.	Alcudia-Ciudadela	71	110,00	25,00	82,57	41,11
		La Savina-Ibiza	234	29,00	14,25	25,10	12,54
Total muestra			2.491				

*Nota: El promedio se calcula sobre el importe de los billetes de la muestra

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas

Anexo 9

ANEXO Nº 9 MUESTRA DE AYUDAS DIRECTAS CONCEDIDAS EN 2023

Período	N.º de expediente	Compañía	Importe concedido
1er. T	164	Compañía Trasmediterránea SA	112.488,40
	176	Naviera Armas, S.A.	102.725,85
	187	Balearia Eurolíneas Marítimas, S.A.	102.823,67
	229	Balearia Eurolíneas Marítimas, S.A.	1.347.114,91
	263*	Balearia Eurolíneas Marítimas, S.A.	82.751,79
2nd. T	248	Fred Olsen S.A.	489.851,21
	270	Balearia Eurolíneas Marítimas, S.A.	98.453,38
	275	Balearia Eurolíneas Marítimas, S.A.	113.012,27
	330	Balearia Eurolíneas Marítimas, S.A.	109.995,51
	384	Trasmed GLE	1.041.689,77
			3.600.906,76

*El expediente incluye además una solicitud de ayuda que fue denegada por corresponder a una línea no incluida en el ámbito de aplicación del RD Ley 20/2022 (Alcudia-Mahón).

MUESTRA DE AYUDAS DIRECTAS DENEGADAS

Expediente	Importe solicitado
2023-110-7695	35.730,44
2023-110-14319	79.757,42
2023-110-7196	8.036,53
2023-110-9356	272.010,99
2023-110-15556	158.773,52
2023-110-19793	7.752,09
2023-110-14323	380.035,30
2023-110-7198	1.054,27

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas

Anexo 10

**ANEXO Nº 10 EVOLUCIÓN POR SECTORES DEL NÚMERO DE EMBARQUES Y DEL IMPORTE DE LAS BONIFICACIONES A RESIDENTES
2019-2023**

		2019	2020	2021	2022	2023	Evolución 2023/2019	%Evolución2023 /2019
Península-Canarias	nº embarques	44.966	32.413	39.548	55.817	56.896	11.930	26,53 %
	Importe	7.925.700 €	7.104.865 €	9.128.607 €	13.436.684 €	15.187.550 €	7.261.850 €	91,62 %
	Bonf media	176,26 €	219,20 €	230,82 €	240,73 €	266,94 €	90,68 €	51,44 %
Interinsular Canarias	nº embarques	4.183.192	3.016.309	3.159.312	4.434.280	4.545.443	362.251	8,66 %
	Importe	74.969.605 €	56.774.495 €	62.435.948 €	94.667.579 €	100.599.110 €	25.629.505 €	34,19 %
	Bonf media	17,92 €	18,82 €	19,76 €	21,35 €	22,13 €	4,21 €	23,49 %
Península-Baleares	nº embarques	489.129	486.208	371.104	551.458	675.445	186.316	38,09 %
	Importe	29.650.667 €	31.919.142 €	24.127.174 €	31.499.451 €	40.928.408 €	11.277.742 €	38,04 %
	Bonf media	60,62 €	65,65 €	65,01 €	57,12 €	60,59 €	-0,02 €	-0,04 %
Interinsular Balerares	nº embarques	1.067.822	852.396	893.141	1.060.422	1.155.275	87.453	8,19 %
	Importe	16.295.588 €	16.711.252 €	17.049.276 €	21.363.279 €	24.978.557 €	8.682.970 €	53,28 %
	Bonf media	15,26 €	19,61 €	19,09 €	20,15 €	21,62 €	6,36 €	41,68 %
Ceuta	nº embarques	702.799	783.805	622.993	873.431	886.487	183.688	26,14 %
	Importe	14.666.974 €	15.650.061 €	12.076.947 €	17.684.475 €	18.472.268 €	3.805.294 €	25,94 %
	Bonf media	20,87 €	19,97 €	19,39 €	20,25 €	20,84 €	-0,03 €	-0,15 %
Melilla	nº embarques	300.313	193.624	168.362	258.880	227.624	-72.689	-24,20 %
	Importe	15.950.760 €	12.445.486 €	11.786.975 €	15.934.325 €	12.868.220 €	-3.082.539 €	-19,33 %
	Bonf media	53,11 €	64,28 €	70,01 €	61,55 €	56,53 €	3,42 €	6,44 %
	nº embarques	6.788.221	5.364.755	5.254.460	7.234.288	7.547.170	758.949	11,18 %
	Importe	159.459.294 €	140.605.301 €	136.604.927 €	194.585.793 €	213.034.113 €	53.574.822 €	33,60 %

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas

Anexo 11

ANEXO Nº11 DISTRIBUCIÓN POR LÍNEAS Y SECTORES DE PASAJEROS RESIDENTES Y NO RESIDENTES

Línea/Sector	Total embarcados	Residentes	No residentes	% no residentes
CADIZ - LANZAROTE	7.765	5.151	2.614	33,66 %
CADIZ - GRAN CANARIA	6.065	3.743	2.322	38,29 %
CADIZ - TENERIFE	4.637	2.326	2.311	49,84 %
CADIZ- LA PALMA	972	490	482	49,59 %
CADIZ- FUERTEVENTURA	6.013	3.738	2.275	37,83 %
HUELVA - GRAN CANARIA	22.039	14.849	7.190	32,62 %
HUELVA - TENERIFE	40.407	23.734	16.673	41,26 %
HUELVA - LANZAROTE	4.916	3.032	1.884	38,32 %
TOTAL CANARIAS PENÍNSULA	92.814	57.063	35.751	38,52 %
BARCELONA- PALMA DE MALLORCA	448.457	128.588	319.869	71,33 %
BARCELONA- IBIZA	172.927	38.019	134.908	78,01 %
BARCELONA- MAHÓN	125.735	19.488	106.247	84,50 %
BARCELONA- ALCUDIA	128.162	60.878	67.284	52,50 %
BARCELONA- CUIDADELA	174.527	29.587	144.940	83,05 %
VALENCIA- PALMA DE MALLORCA	398.421	139.574	258.847	64,97 %
VALENCIA- IBIZA	156.082	49.810	106.272	68,09 %
VALENCIA- MAHÓN	4.025	4.025	0	0
DENIA- PALMA DE MALLORCA	139.388	92.387	47.001	33,72 %
DENIA- IBIZA	289.648	112.161	177.487	61,28 %
DENIA- FORMENTERA	118.741	8.757	109.984	92,63 %
TOTAL BALEARES PENÍNSULA	2.156.113	683.274	1.472.839	68,31 %
ALGECIRAS- CEUTA	1.851.817	904.330	947.487	51,17 %
TOTAL CEUTA PENÍNSULA	1.851.817	904.330	947.487	51,17 %
ALMERIA-MELILLA	223.807	31.775	192.032	85,80 %
MÁLAGA-MELILLA	350.200	185.869	164.331	46,92 %
MOTRIL-MELILLA	68.400	16.302	52.098	76,17 %
TOTAL MELILLA PENÍNSULA	642.407	233.946	408.461	63,58 %
TOTAL SECTORES	4.743.151	1.878.613	2.864.538	60,39 %

Fuente Elaboración propia del Tribunal de Cuentas

Anexo 12

ANEXO Nº 12 DISTRIBUCIÓN POR LÍNEAS Y SECTORES DE LAS TARIFAS MEDIAS DE EMBARCADOS Y DE RESIDENTES

(euros)

Línea/Sector	Tarifa media* embarcados	Tarifa media* residentes	Diferencia (€)	Diferencia (%)
CADIZ - LANZAROTE	319,87	339,51	19,64	6 %
CADIZ - GRAN CANARIA	316,78	337,18	20,40	6 %
CADIZ - TENERIFE	313,76	351,78	38,02	12 %
CADIZ - LA PALMA	337,45	378,79	41,34	12 %
CADIZ - FUERTEVENTURA	303,94	334,67	30,73	10 %
HUELVA - GRAN CANARIA	331,71	377,68	45,97	14 %
HUELVA - TENERIFE	322,46	389,00	66,54	21 %
HUELVA - LANZAROTE	296,38	334,78	38,40	13 %
TOTAL CANARIAS- PENÍNSULA	321,21	370,14	48,93	15 %
BARCELONA - PALMA DE MALLORCA	47,47	83,43	35,96	76 %
BARCELONA IBIZA	64,02	101,91	37,89	59 %
BARCELONA MAHÓN	64,46	108,25	43,79	68 %
BARCELONA ALCUDIA	64,13	88,11	23,98	37 %
BARCELONA CUIDADELA	79,00	111,81	32,81	42 %
VALENCIA - PALMA DE MALLORCA	48,43	86,79	38,36	79 %
VALENCIA- IBIZA	38,40	62,82	24,42	64 %
VALENCIA- MAHÓN	112,67	112,67	0,00	-
DENIA - PALMA DE MALLORCA	71,00	80,17	9,17	13 %
DENIA- IBIZA	63,00	78,27	15,27	24 %
DENIA- FORMENTERA	57,00	73,95	16,95	30 %
TOTAL BALEARES PENÍNSULA	57,10	84,76	27,66	48 %
ALGECIRAS- CEUTA	27,18	30,31	3,13	12 %
TOTAL CEUTA-PENÍNSULA	27,18	30,31	3,13	12 %
ALMERIA-MELILLA	54,48	85,77	31,29	57 %
MÁLAGA-MELILLA	69,16	85,41	16,25	23 %
MOTRIL-MELILLA	54,00	80,74	26,74	50 %
TOTAL MELILLA PENÍNSULA	62,43	85,13	22,70	36 %
TOTAL SECTORES	51,30	67,26	15,96	31 %

*Las medias por sectores y total se han calculado teniendo en cuenta el total de pasajeros

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas



Alegaciones formuladas

(De conformidad con lo previsto en las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, Norma de Procedimiento 66, se han excluido los documentos y justificaciones adjuntos a las alegaciones que no resultan esenciales para comprender lo expuesto en ellas)

TRÁMITE DE ALEGACIONES

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Informe de la presente fiscalización se ha puesto de manifiesto para la formulación de alegaciones al Ministro de Transportes y Movilidad Sostenible y a la Ministra de Transportes y Movilidad Sostenible durante julio de 2021 y noviembre de 2023.

Transcurrido el plazo de veinte días concedido a los interesados, se ha recibido en tiempo y forma escrito del Ministro de Transportes y Movilidad Sostenible remitiendo el informe de la Dirección General de la Marina Mercante, que se adjuntan íntegramente al presente informe.

Tras el examen por el Tribunal de las indicadas alegaciones, se han introducido los cambios en el Informe que se han considerado procedentes. Se hace constar que el Tribunal no se pronuncia respecto de las alegaciones relativas a medidas puestas en práctica con posterioridad al periodo fiscalizado no comprobadas, explicaciones sobre las causas y circunstancias de determinados hechos, o cuestiones colaterales al contenido del Informe. Se señala, por lo tanto, que el resultado definitivo de la fiscalización es el expresado en los apartados de este Informe, con independencia de las consideraciones que pudieran haberse manifestado en las alegaciones.



1. ALEGACIONES FORMULADAS POR EL MINISTRO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE



Mediante esta comunicación se presentan las alegaciones del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible al Anteproyecto de Informe de fiscalización del Programa 441N de "Subvenciones y apoyo al transporte marítimo" del Tribunal de Cuentas recibido en este departamento el pasado 10 de abril de acuerdo con lo previsto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

Adjunto al presente escrito se envía informe, y sus anexos, de la Dirección General de Marina Mercante en el que se detalla las respuestas a las recomendaciones establecidas por el Tribunal en su anteproyecto.

EL MINISTRO DE TRANSPORTES
Y MOVILIDAD SOSTENIBLE

A solid black rectangular box used to redact the signature of the Minister.





MINISTERIO DE TRANSPORTES
Y MOVILIDAD SOSTENIBLE

SECRETARIA DE ESTADO
DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD
SOSTENIBLE

SECRETARIA GENERAL
DE TRANSPORTES AÉREO Y
MARÍTIMO

DIRECCION GENERAL
DE LA MARINA MERCANTE

ALEGACIONES QUE FORMULA LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA MARINA MERCANTE AL ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL PROGRAMA 441N “SUBVENCIONES Y APOYO AL TRANSPORTE MARÍTIMO” EJERCICIO 2023

1. APARTADO II.1 y Nota 2 de las “Conclusiones y Recomendaciones”:
En referencia al Sistema de planificación, se contienen las siguientes afirmaciones:

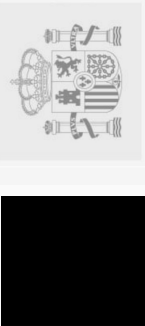
- Los indicadores establecidos no se consideran válidos para medir el grado de eficacia alcanzado en la gestión de estas subvenciones porque no se aprecia su relación directa con alguno de los objetivos, como el fomento de la competitividad.
- Por otra parte, el cumplimiento de las magnitudes establecidas no es indicativo en términos de eficacia, al depender de la demanda de los solicitantes tanto el número de viajes bonificados como el presupuesto asignado.
- Finalmente, no es posible valorar aisladamente el efecto de estas ayudas sin tener en cuenta otras subvenciones al transporte o a residentes no peninsulares, que tienen objetivos similares y que no están incluidas en el programa.

Respecto a los objetivos

El instrumento de planificación Plan Estratégico de Subvenciones, para el periodo 2018-2021, ofrecía un catálogo cerrado de objetivos a los que vincular las líneas estratégicas en él contenidas. El catálogo es el siguiente:

Cohesión Territorial	Desarrollo urbano y rural sostenible	Favorecer la movilidad	Incrementar la seguridad	Favorecer la cohesión social	Fomento de la competitividad	Fomento de la innovación	Mejorar la sostenibilidad ambiental	Participación institucional	Acceso a la vivienda	Enriquecer el patrimonio cultural	Fomentar la información geográfica

Este catálogo se ha mantenido vigente durante el periodo 2022-2024, a excepción del objetivo “Acceso a la vivienda”, que deja de incluirse desde la creación del Ministerio de





Vivienda y Agenda Urbana, cuya estructura orgánica básica se regula en el Real Decreto 208/2024, de 27 de febrero.

Hasta la actualización realizada en el año 2023, la Dirección General de la Marina Mercante era la responsable de confeccionar las fichas de las líneas de subvención siguientes:

- Al transporte aéreo y marítimo de mercancías con origen o destino en las Islas Canarias, en las Islas Baleares, en Ceuta o en Melilla.
- Bonificaciones al transporte marítimo de Residentes no peninsulares
- Bonificaciones en billetes de transporte marítimo expedidos a familias numerosas

En el primero de los casos, ese encargo derivaba de la competencia a ella atribuida por el artículo 7.1 m) del Real Decreto 953/2018, de 27 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Fomento, que le atribuía:

m) La gestión, en coordinación con la Dirección General de Aviación Civil, de las actuaciones que la normativa vigente asigna al Ministerio de Fomento relativas a las bonificaciones al transporte de mercancías con los territorios no peninsulares.

Respecto de esa línea de subvención a las mercancías, los objetivos seleccionados eran cohesión territorial, favorecer la movilidad y fomento de la competitividad. Para los otros dos, cohesión territorial, favorecer la movilidad y cohesión social.

En la actualización de los datos referentes a 2022, que se realizó a comienzos de 2023, ya no se facilitaron los datos relativos a la bonificación del transporte de mercancías, puesto que la Oficina Presupuestaria decidió vincular la elaboración de esas fichas a la Secretaría de Estado de Transportes, en cuyo servicio presupuestario están posicionados los créditos que sufragan esas ayudas. Sin embargo, de algún modo se incurrió en error al elaborar la ficha referente a las bonificaciones al transporte marítimo de residentes no peninsulares, ya que se replicaron los objetivos de la ficha de las mercancías en lugar de los propios. Ese error se ha detectado y se ha subsanado en las sucesivas actualizaciones de las fichas, de modo que ya no se marca el fomento de la competitividad, sino la cohesión social. En el Plan Estratégico de Subvenciones para el trienio 2025-2027 los objetivos seleccionados siguen siendo la cohesión territorial, favorecer la movilidad y cohesión social.

Las bonificaciones en las tarifas de los trayectos marítimos que realizan los Residentes no peninsulares están contempladas por una norma con rango de ley, que deriva a su vez del mandato contenido en el artículo 138.1 de la Constitución Española, que obliga al Estado a garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad territorial, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas





partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular.

Para el caso de las **Islas Canarias**, esta especial atención ya se recogía en la preconstitucional Ley 30/1972, de 22 de julio, sobre Régimen Económico Fiscal de Canarias, que fue sustituida por la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias. Su artículo 1 determina que la finalidad de la Ley es *“garantizar que la lejanía e insularidad y las limitaciones estructurales permanentes de Canarias, (...), son compensadas a través de políticas específicas y suficientes”* así como *“Desarrollar un conjunto estable de medidas económicas y fiscales encaminadas a promover el desarrollo y la cohesión económica, social y territorial de Canarias, velando en particular por la efectiva atención de las islas no capitalinas”*.

Por tanto, la cohesión territorial y social del archipiélago se encumbra como uno de los objetivos primordiales de la Ley, y no solo con respecto a la península, sino entre las propias islas, evitando desequilibrios entre las capitalinas y las no capitalinas.

El aspecto del transporte es destacado ya en el artículo 4 de la propia Ley, que consagra el principio de continuidad territorial en los servicios de transporte aéreo y marítimo, de personas y mercancías, en razón a la naturaleza insular y ultraperiférica de Canarias.

Más aún, su artículo 6 atribuye al transporte público regular de personas, tanto por vía aérea como marítima, el carácter de servicio público esencial, y contiene la regulación vigente sobre las personas residentes en el archipiélago con derecho a beneficiarse de esas bonificaciones, en el porcentaje establecido para los distintos trayectos, y siempre que reúnan las condiciones de nacionalidad, régimen legal de residencia y empadronamiento en cualquier municipio canario.

En el caso de **Illes Balears**, la Ley 30/1998, de 29 de julio, estableció su Régimen Especial, cuyo artículo 1 afirma su finalidad de *“establecer y regular el régimen de medidas de todo orden, destinadas a compensar los efectos de la insularidad de las Illes Balears.”* Con posterioridad, esta Ley ha sido completada con el Real Decreto-ley 4/2019, de 22 de febrero, del Régimen Especial de las Illes Balears, cuyo artículo 9 contiene la regulación vigente sobre las personas residentes en el archipiélago con derecho a beneficiarse de esas bonificaciones, en el porcentaje establecido para los distintos trayectos, y siempre que reúnan las condiciones de nacionalidad, régimen legal de residencia y empadronamiento en cualquier municipio balear.

Puede apreciarse, en conclusión, que el sistema de bonificaciones en el transporte marítimo de los no residentes se ha construido sobre la base de la cohesión territorial y





social de los territorios extrapeninsulares, no solo con respecto a la península sino también entre las propias islas. Por tanto, los elementos de favorecer la movilidad y de promover la cohesión están en la propia esencia del sistema, y tienen su lógico reflejo como objetivos a perseguir con la subvención prevista a tal fin en los Planes Estratégicos de Subvenciones del Ministerio.

Respecto a la adecuación entre objetivos e indicadores

El sistema de bonificaciones ha ido ampliando su cobertura con el paso de los años. Así, la Ley 46/1981, de 29 de diciembre, regulaba las bonificaciones a aplicar a los residentes españoles en las Islas Baleares en sus desplazamientos al resto del territorio nacional o en trayectos interinsulares, y la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988, las amplió para los ciudadanos españoles y los demás de Estados miembros de la Comunidad Económica Europea residentes en las islas Canarias, Ceuta y Melilla, que viajasen entre las distintas islas que integran el archipiélago o desde cualquiera de estos lugares, en trayectos directos, hasta el resto del territorio nacional. El Real Decreto 1316/2001, de 30 de noviembre, incluyó también a ciudadanos de Estados miembros del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo y Suiza, que tuvieran la condición de residentes en esos territorios, y, más recientemente, la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, la ha extendido a los familiares de los anteriores, que sean nacionales de terceros países beneficiarios del derecho de residencia o del derecho de residencia permanente, y a los ciudadanos nacionales de terceros países residentes de larga duración.

Esta ampliación en el colectivo beneficiario de las bonificaciones ha sido paralela al aumento del porcentaje de cobertura de la subvención, de forma que en la actualidad, para el transporte marítimo, está establecido en un 75 por ciento de la tarifa del servicio regular por cada trayecto directo de ida o de ida y vuelta, y, en los viajes interinsulares, es del 50 por ciento de dicha cuantía, que resulta compatible con el que establezcan, a su vez, las administraciones autonómicas de los dos archipiélagos.

Esta ampliación no ha tenido lugar sin la adopción de determinadas cautelas para evitar un crecimiento desmedido e injustificado del gasto público, ya que los créditos que financian estas partidas tienen el carácter de ampliables. Así, la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, en su Disposición final vigésima octava, introdujo, de un lado, la salvaguarda de que *“cuando concurren los supuestos de acumulación en un mismo trayecto de varias bonificaciones compatibles, gestionadas por la Administración General del Estado, el porcentaje de bonificación total aplicable no podrá exceder en ningún caso del 85 por ciento de la tarifa del servicio regular de transporte”*, y, de otro, la de que *“con independencia del medio utilizado para*





la comercialización de los billetes en los trayectos bonificados, no se solicitará al pasajero información sobre su condición de residente hasta la fase final del proceso de compra, justo antes de que, en el caso de residencia en los territorios no peninsulares, deba procederse a verificar el cumplimiento de dicho requisito para realizar el pago y emitir el billete.»

El sistema de bonificaciones en el transporte marítimo goza de un altísimo grado de automatismo, toda vez que, si el viajero cumple las condiciones personales establecidas por la normativa para los trayectos predeterminados, se ve beneficiado *ipso iure* de un descuento en el importe de las tarifas, que posteriormente reembolsa la Administración a las empresas navieras, previa presentación de las liquidaciones correspondientes y practicados los controles oportunos. Este diseño automático es el que ha favorecido su utilización desde los primeros años de su creación, y que se haya ido ampliando posteriormente a más colectivos de personas, en aras del cumplimiento de la cohesión territorial, social, y para favorecer su movilidad.

El sistema está diseñado para funcionar a instancias de los residentes en esos territorios que requieran desplazarse, por lo que solo se activa en el momento en que un ciudadano residente en ellos concluye el proceso de compra. Por tanto, es un sistema que desde su propia concepción gira en torno a la demanda de desplazamiento del colectivo al que va dirigida. Se entiende así que durante los periodos de confinamiento derivados de la crisis sanitaria internacional del CoViD 19, al haberse restringido la movilidad, la utilización de los servicios de transporte marítimo regular se viera afectada y cayera la demanda. Aun así, en la medida en que el colectivo objeto de la subvención son los residentes en esos territorios, el factor estacional asociado al turismo no está presente en esa demanda de viajes, que se producen por motivos laborales, sanitarios, educativos o familiares. Por ello puede observarse una cierta estabilidad en las cifras de embarques que se producen, lo que hace predecible un número mínimo de embarques que se vayan a producir en un determinado ejercicio presupuestario.

Resulta compleja la elección de un indicador para medir la eficacia de una subvención tan automática y dependiente de la elección del usuario como esta. A nivel interno, esta Dirección General utiliza como indicadores de gestión presupuestaria, el número de viajes subvencionados y sus bonificaciones medias, los importes totales de gasto y su desglose por mercados (canario, balear, ceutí y melillense), así como el porcentaje de distribución de beneficiarios entre mujeres y hombres. Pero todos ellos son distintas formas de presentar el mejor indicador posible demostrativo de la eficacia del sistema, que no es otro que un número de viajes subvencionados y el volumen de recursos económicos presupuestados para hacerles frente.





Si por eficacia se entiende la capacidad de conseguir o alcanzar los objetivos previstos en el tiempo indicado, el sistema de bonificaciones demuestra ser eficaz, año tras año, con solo ver el volumen de trayectos que se realizan, y el indicador asociado a él también, ya que, en circunstancias normales, y dada la necesidad de movilidad en los territorios beneficiarios a consecuencia de su condición insular y extrapeninsular, es posible determinar una cuantía mínima de embarques que tendrán lugar y una proyección presupuestaria de los créditos necesarios para financiar las bonificaciones.

Respecto a la línea de subvención dirigida a las familias numerosas.

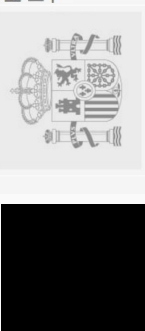
Todo lo dicho con anterioridad es extensible a las bonificaciones en billetes de transporte marítimo expedidos a familias numerosas, si bien su régimen legal es distinto.

La Constitución Española establece que los poderes públicos deben asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia. En su artículo 9.2 establece el principio de igualdad material que ha llevado a la introducción de medidas correctoras para que los miembros de las familias numerosas no queden en situación de desventaja en lo que se refiere al acceso a los bienes económicos, culturales y sociales.

En aplicación de tal mandato, la Ley 40/2003, de Protección a las familias numerosas, establece una serie de beneficios cuya finalidad es contribuir a promover las condiciones para que la igualdad de los miembros de las familias numerosas sea real y efectiva en el acceso y disfrute de los bienes económicos, sociales y culturales. Entre estos beneficios están las bonificaciones que se aplican sobre las tarifas por utilización de las líneas regulares de transporte marítimo de cabotaje. Estas líneas actualmente son, además de las líneas interinsulares, las que unen la península con: Baleares, Canarias, Ceuta y Melilla.

La diferencia con la línea de subvención anterior es que el colectivo objeto son las familias numerosas independientemente de su lugar de residencia, es decir, no es necesario ser residente en territorios españoles extrapeninsulares para acceder a esta bonificación.

Por lo demás, el error cometido en la fijación de los objetivos a comienzos de 2023 también afectó a esta línea de subvención, y se ha subsanado en años siguientes sustituyendo el fomento de la competitividad por la cohesión social.





Conclusiones

1. La aparición del fomento de la competitividad como objetivo de las bonificaciones al transporte marítimo de no residentes se debió a un error que se produjo en la actualización de los datos de 2022 operada a comienzos de 2023. En la siguiente actualización se detectó y subsanó dicho error, volviendo a aparecer el objetivo originario de la cohesión social.
2. La vinculación entre el sistema de bonificaciones en el transporte marítimo de los residentes en territorios extrapeninsulares y los objetivos que persigue de promover la cohesión territorial y social, no solo con respecto a la península, sino entre las propias islas, existe desde la concepción misma del sistema y así se refleja en los diferentes instrumentos legales reguladores de los regímenes especiales canario y balear. Las líneas de subvención existentes aspiran a procurar las condiciones idóneas para el desarrollo sostenible de estas zonas, altamente dependientes de los modos aéreo y marítimo, y contribuir al desarrollo económico y social de estas regiones, manteniendo el equilibrio con el resto del territorio nacional.
3. El sistema de bonificaciones en el transporte marítimo de residentes no peninsulares está construido en torno a dos elementos indiscutibles que condicionan su funcionamiento, a saber, su altísimo grado de automatismo y su dependencia de la decisión del usuario de viajar. Las cifras de embarques registradas año tras año demuestran que el colectivo de personas al que va dirigido el sistema hace uso del mismo porque constituye un innegable estímulo para favorecer la movilidad en unos territorios con limitaciones estructurales permanentes dada su lejanía. De esta manera, en circunstancias normales, es posible predecir de antemano una cifra mínima de trayectos que se realizarán, con su gasto aparejado, y fijar ambos como indicadores de eficacia del sistema.
4. Todo lo anterior es extensible a las bonificaciones en billetes de transporte marítimo expedidos a familias numerosas.

2. APARTADO II.2 y Nota 25 de las “Conclusiones y Recomendaciones”: *la baja ejecución.../...*

Las “Ayudas a los servicios de transporte marítimo de pasaje, o de pasaje y carga rodada en régimen de pasaje, en navegaciones de línea regular de cabotaje declaradas de interés público de competencia estatal y sobre aquellas líneas marítimas insulares de régimen análogo de competencia autonómica se establecen como medida de respuesta



a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma.

Para ser beneficiario de estas ayudas se establece como requisito indispensable que los buques empleen en sus motores principales exclusivamente combustibles de bajo contenido en azufre. Respecto a la cuantía, se establece un importe fijo por milla navegada y tonelada de arqueo bruto de cada buque.

La estimación del crédito para la financiación de estas ayudas se calculó teniendo en cuenta determinados supuestos cuyo cumplimiento afectan directamente a la ejecución del mismo. El principal supuesto fue prever cuáles serán las decisiones que tomarían las empresas navieras que explotaban estas líneas en cuanto al uso del combustible, puesto que la variabilidad de los precios de los combustibles que dieron como resultado el establecimiento de estas ayudas requería un estudio económico por parte de estas empresas, para determinar si les compensaba emplear combustibles que fueran objeto de la ayuda y convertirse en beneficiarios o, por el contrario, emplear otros combustibles más baratos pero que no permitieran solicitar las ayudas. Este estudio estaría sujeto a la fluctuación de los precios de los combustibles, algo imposible de prever en un escenario tan inestable.

Otro de los supuestos en los que se basó la estimación del crédito fue el volumen de millas recorridas, puesto que el escenario de transporte marítimo durante 2023 en el que se desconocía si se iba a poner en marcha la Operación Paso del Estrecho por la incertidumbre de la apertura de fronteras con Marruecos, y la recuperación de la demanda de transporte una vez superada la pandemia, hacía presagiar un incremento de la oferta y demanda de transporte respecto a años anteriores, lo cual efectivamente ocurrió.

Por último, otra incógnita a tener en cuenta fue el tamaño de los buques puesto que, en un clima de incertidumbre mundial, el hecho de conceder ayudas en determinadas líneas de transporte podía provocar que las empresas navieras que las explotaban reconfiguraran sus planes de flota para posicionar en estas líneas a sus buques de mayor arqueo bruto, con objeto de obtener la mayor cuantía posible.

Terminado el plazo de solicitud y finalizada la ejecución del crédito, ahora ya se puede afirmar que la variable que tuvo más incidencia en la baja ejecución fue que las empresas navieras optaron por consumir combustibles que no fueran objeto de las ayudas en determinados buques y líneas, posiblemente por la diferencia de precios entre los combustibles objeto de las ayudas y el resto de combustibles, lo cual se acrecentó más cuando se produjo la reducción del coeficiente de cálculo de estas





ayudas, que hacía menos rentable consumir combustibles de bajo contenido en azufre, siendo este el principal motivo de la baja ejecución del crédito.

3. APARTADO II.2 y Recomendación 2 (segundo párrafo) de las “Conclusiones y Recomendaciones”. *Gestión presupuestaria.*

En apartado II.2. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA, en el último párrafo de la página dice. *“La DGMM tramita un documento contable ADOK para cada una de las liquidaciones presentadas por las navieras y aceptadas. Esta forma gestión no es conforme con lo establecido en el artículo 34 de la LGS, donde se establece que antes de la convocatoria o de la concesión directa de la subvención deberá efectuarse la aprobación del gasto en los términos previstos en la LGP”.*

Con respecto a esta cuestión tenemos que manifestar que el propio anteproyecto de informe del Tribunal de Cuentas recuerda en su página 31 que esta subvención es de carácter especial, y tal como establece el artículo 22.2 b) de la LGS, se ha de seguir su propio procedimiento para la concesión. Aunque en la regulación propia de esta subvención no se establece la tramitación de los documentos contables, la especificidad de esta subvención hace que sea inviable el cumplimiento estricto del artículo 34 de la LGS, tal y como propone el TCU. El procedimiento seguido actualmente por la DGMM en la tramitación tiene su origen en la recomendación que figura en el informe definitivo derivado del control financiero realizado por la Intervención Delegada correspondiente a la actividad "Subvenciones 2013 y 2014", incluido en el Plan de Control Financiero Permanente para el ejercicio 2014, donde figura la recomendación expresa de que: **“deberían tramitarse en un mismo acto administrativo las propuestas de aprobación, compromiso de gasto y reconocimiento de la obligación”**(se adjuntan las conclusiones y recomendaciones del informe citado DOC1).

La reconocida especificidad del sistema de las bonificaciones, en la que el beneficiario de éstas es siempre el viajero, que en el mismo momento de obtener su pasaje marítimo y acreditar su residencia extrapeninsular se beneficia del descuento que, por obligación legal, le hace la naviera, hace prácticamente imposible aprobarse previamente un gasto que por definición tendría que ser indeterminado, como lo es el precio que será el de mercado en ese momento. En cualquier caso, la DGMM ha venido siguiendo desde 2015 y a lo largo de los siguientes ejercicios la recomendación de la Intervención delegada referenciada en el párrafo anterior.





4. APARTADO II.3.2.1 y Notas 10,11 y Recomendaciones 3 y 4 de las “Conclusiones y Recomendaciones”. Necesidad de la contratación LIP

Garantizar una conexión marítima con los territorios insulares y extrapeninsulares con la península es una prioridad de la Dirección General de la Marina Mercante. Es por esto que en marzo de 2020 esta Dirección General encargó a la Sociedad Mercantil Estatal Ingeniería y Economía Del Transporte S.M.E. M.P., S.A. (INECO) el análisis de las líneas regulares de cabotaje marítimo y de las navegaciones de interés público y el apoyo en el desarrollo de instrumentos para garantizar la suficiencia de servicios de transporte marítimo regular con territorios no peninsulares. Este Encargo incluía un análisis del marco regulatorio vigente, de la operativa de las líneas marítimas, la identificación de los factores determinantes de las necesidades de intervención y la reevaluación de los esquemas de intervención vigentes y el desarrollo de alternativas.

Dentro de las conclusiones de este Encargo, INECO indicaba “*la necesidad de suscribir un contrato administrativo especial en una línea declarada de interés público cuando:*

- a) No se garantice, por el conjunto de las empresas prestatarias del servicio, las frecuencias mínimas establecidas para las líneas declaradas de interés público según el artículo 8.1,*
- b) Sea necesario emplear un buque con unas características tales que el mercado por sí mismo no provea, con el objetivo de garantizar la conectividad de los residentes de manera continuada en condiciones climatológicas adversas,*
- c) Sea necesario garantizar unos horarios o precios que el mercado por sí mismo no oferte, y que se justifiquen convenientemente de acuerdo con las necesidades de servicio que demanden los residentes,*
- d) Sea necesario garantizar una operativa que minimice el impacto medioambiental y que no provea el mercado,*
- e) Otras necesidades que se justifiquen y no provea el mercado bajo el régimen regulado en el capítulo I.”*

Este estudio, que ya tuvo que realizarse durante la nueva normalidad de la pandemia, se basó en el escenario de transporte marítimo previo a la pandemia. Desde entonces han sucedido acontecimientos como el volcán de la isla de La Palma o más recientemente la guerra de Ucrania y su impacto en los precios de los combustibles o la guerra arancelaria entre las grandes potencias mundiales, que están provocando inestabilidad





en el transporte marítimo, lo que complica cualquier planificación a medio y largo plazo para los operadores en libre mercado de las líneas marítimas, y un riesgo para la conectividad marítima nacional en la actualidad en caso de abordar reformas del marco normativo que responden a escenarios más previsibles.

En relación con los contratos para garantizar la conectividad de la península con la Ciudad Autónoma de Melilla, con unos estándares de cantidad y calidad adecuados, y que incluyen la prestación del servicio en las líneas declaradas como navegaciones de interés público Málaga-Melilla y Almería-Melilla, la necesidad actual de un contrato surge en el año 2020, cuando durante un período sin contrato en vigor, las dos navieras que prestaban servicio en estas líneas comunican a esta Dirección General su cese de actividad para el mismo día, provocando la ausencia de conexión marítima para pasajeros y vehículos en régimen de pasaje entre la península y la ciudad autónoma. Este hecho provocó la licitación de un contrato de emergencia de tres meses de duración mientras se preparaba la licitación normal, con objeto de evitar la interrupción de la conectividad marítima y el perjuicio a las ciudadanas y ciudadanos.

Si bien es correcto que, durante 2023, en estas líneas había dos prestatarios, desde 2025 sólo se prestan ambas líneas bajo contrato administrativo especial con un único prestatario, por lo que la ausencia de un contrato supondría un riesgo para garantizar la conectividad marítima de Melilla.

5. APARTADO II.3.2.1 , II.3.2.4 y Nota 12 de las “Conclusiones y Recomendaciones”.
Contrato Canarias

La razón de un contrato entre la península y Canarias es precisamente garantizar la conexión marítima entre ambos territorios, y es el objeto principal y primordial de estos contratos. En relación con el contrato vigente desde 2022 relativo a la línea de Península-Canarias, en el objeto del contrato se permitía a los licitadores elegir el puerto de conexión con las islas entre Cádiz y Huelva. Una vez el adjudicatario eligiera uno de los dos puertos el servicio se prestaría entre ese puerto peninsular y los puertos canarios. El motivo de permitir esta elección a los licitadores fue debido a que durante la vigencia del último contrato se empezó a prestar servicio con las Islas Canarias desde el puerto de Huelva, pasando de haber una única empresa naviera que conectaba la península desde el puerto de Cádiz con Canarias, a existir tres empresas navieras que prestaran esta conectividad, dos de ellas desde el puerto de Huelva.

La distancia entre los puertos de Cádiz y Huelva es de 208 km, pero las carreteras principales (autovías) que llegan a estos puertos desde el interior de la península confluyen ambas en Sevilla (a 92 km hacia el interior). Este hecho, sumado a la aparición





de nuevas empresas navieras prestando servicios de conectividad con Canarias, abría la posibilidad de una mayor concurrencia en una licitación y la consecuente mejora de la oferta, si se permitía que estas navieras pudieran presentar sus ofertas sin necesidad de cambiar la operativa al poder dar servicio desde el puerto que ya operaban, garantizándose igualmente bajo contrato la prestación del servicio entre un puerto peninsular y los puertos canarios. Una vez adjudicado el contrato se tendría por tanto servicio asegurado bien en las líneas de interés público Cádiz-Canarias y viceversa, o bien en las líneas de interés público Huelva-Canarias y viceversa, en función del puerto de operación que hubiera elegido en su oferta el adjudicatario.

Por lo tanto, en favor de una mayor concurrencia a las licitaciones y una mejora de la oferta se decidió optar por la fórmula de permitir la elección a los licitadores del puerto peninsular de entre dos opciones propuestas en el pliego del contrato, no siendo nunca objeto de modificación posterior el puerto elegido y obligándose a dar el servicio siempre desde ese puerto para poder cumplir con las Obligaciones de Servicio Público de las líneas de interés público.

6. APARTADO II.3.2.2 y Nota 13 de las “Conclusiones y Recomendaciones”.

Procedimiento de urgencia

Todos los contratos de navegación de interés público, con independencia de tratarse de “contratos administrativos especiales” de acuerdo con el Reglamento que los regula, vienen siendo calificados por el órgano de contratación como contratos sometidos a regulación armonizada, con independencia de que su cuantía supere o no (contratos Ceuta - Algeciras) el umbral establecido en la LCSP para los contratos de concesión de servicios a los que estos están asimilados.

Esta condición de contratos SARA les otorga las máximas garantías en cuanto a publicidad, debiendo ser publicados en el Diario Oficial de la Unión Europea, rigiendo para la presentación de proposiciones el plazo especial que prevé el artículo 156.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, sin haber aplicado en ninguno de los contratos la reducción establecida para los casos de urgencia en el apartado 3.b) del mismo artículo. Con ello se pretende lograr la mayor concurrencia también de empresas navieras europeas. Además, estos contratos también están sometidos a la posible interposición del Recurso especial en materia de contratación regulado en el artículo 44 y siguientes de la LCSP, al superar el umbral establecido en dicho artículo.





Con la declaración de urgencia en la tramitación de los contratos de navegación de interés público y de acuerdo con el artículo 119 de la LCSP, se pueden reducir los plazos para el despacho por los distintos órganos que intervengan en la tramitación, que dispondrán de un plazo de cinco días para emitir los respectivos informes o cumplimentar los trámites correspondientes; pero los plazos para la presentación de ofertas del artículo 156 LCSP y el plazo de quince días hábiles establecido en el apartado 3 del artículo 153, como período de espera antes de la formalización del contrato, por la posible interposición de un recurso especial, no se han reducido en la tramitación de ninguno de los contratos; por ello, la declaración urgencia en la tramitación de los contratos de navegación de interés público, no afecta en ningún caso a la concurrencia de las empresas a la licitación ni en la presentación de ofertas ni en los plazos para la interposición de recursos.

Entendemos pues que las citas de jurisprudencia que refleja la *nota al pie 10* no aplicarían en este caso por quedar claro que la declaración de urgencia, en los términos en que ha venido aplicándose, no ha representado en ninguno de los expedientes restricción alguna a la concurrencia.

7. APARTADO II.3.2.3 y Nota 14 de las “Conclusiones y Recomendaciones”. **Beneficio razonable**

Cuando se calcula la cuenta de explotación de una línea marítima para conocer el resultado que la Administración debe compensar a la empresa naviera prestataria en un contrato, se calculan las partidas de los costes de una manera objetiva y transparente, contemplando un escenario que no se ajuste al operador existente en ese momento, de forma que permita licitar a empresas navieras que deban realizar una mayor inversión al no operar esas líneas marítimas en la actualidad, ni disponer de infraestructuras en la zona o de buques propios ya amortizados, con el fin de favorecer la concurrencia de cualquier armador europeo, y obtener así una mejora de la oferta que se traduzca en una mejora en la calidad de los servicios, y/o un menor coste para la Administración y las usuarias y usuarios de transporte marítimo. Esta forma de elaborar los presupuestos proporciona un margen competitivo en las licitaciones, que permite a las empresas navieras adjudicatarias obtener un beneficio razonable basado en su oferta de licitación, donde tendrán en cuenta su propia eficiencia en la gestión y prestación de los servicios, y la mejor rentabilidad de la amortización de sus inversiones. Es por esto por lo que, en los contratos vigentes en 2023, la memoria económica no incluía una partida separada e independiente del resto que recogiera el beneficio razonable que establece la LCSP.





Esta circunstancia fue corregida ya en el pliego del contrato licitado durante el año 2023 para las líneas de conexión con Melilla, aunque no llegara a adjudicarse el contrato en los términos establecidos en ese pliego al ser objeto de un recurso.

Posteriormente, en el nuevo contrato Península-Melilla adjudicado en 2024 también se recoge esta partida desglosada del resto en la memoria económica del contrato, incluida en una cláusula de los pliegos, por lo que se trata de una deficiencia subsanada e incorporada ya en la operativa habitual en el procedimiento para elaborar los pliegos de los contratos de navegación.

8. APARTADO II.3.2.6 y Nota 15 de las “Conclusiones y Recomendaciones”.

Seguimiento contratos

La verificación de los contratos es una tarea compleja no sólo desde el punto de vista operativo por la cantidad de requisitos incluidos en los pliegos, sino también temporal por el hecho de satisfacer los pagos de los mismos mensualmente, lo que no permite un control efectivo en tiempo real dentro de cada ciclo de facturación de cada una de las cuestiones a verificar.

Este hecho obligaba a realizar un control de determinados aspectos considerados esenciales durante el ciclo de facturación, y dejando otros aspectos pendientes de verificación, no existiendo un calendario de actuaciones prefijado y con un alcance detallado que evitara una detección de incumplimientos tardía.

La complejidad en la verificación del cumplimiento de los contratos radica también en la complejidad del propio sector y de cómo se adecúan los pliegos a las particularidades cambiantes de cada línea. Por ejemplo, la existencia de una tarifa portuaria por el uso de la terminal no detectada hasta mayo de 2022, aplicable sólo en determinados puertos como Melilla, Málaga y Algeciras, y cuyo pago deben satisfacer obligatoriamente los adjudicatarios para prestar el servicio, está provocando controversia con las empresas navieras por la interpretación de los conceptos que se puedan incluir como parte del desglose de las tarifas máximas de transporte en los contratos. Aunque el espíritu de la redacción siempre ha sido el mismo, esta Dirección General desarrolló la redacción de esta cláusula para evitar cualquier inexactitud en la interpretación en los pliegos adjudicados a partir de julio de 2022. Esta circunstancia ha desembocado en dos interpretaciones distintas de la cláusula de las tarifas máximas de los contratos, una primera en los pliegos de los contratos adjudicados antes de julio de 2022 y una segunda en los posteriores, lo que pone de manifiesto el Tribunal de Cuentas en los





incumplimientos detectados en los billetes en su Anteproyecto de Informe de fiscalización.

A raíz de la fiscalización realizada por el Tribunal de Cuentas y por lo expuesto anteriormente, se ha puesto de manifiesto esa debilidad en el seguimiento del cumplimiento de los contratos que debía ser atendida sin demora por parte de esta Dirección General ya que, aunque dos de los cuatro contratos analizados por el Tribunal de Cuentas en el ejercicio 2023 están aún en vigor (en otro aún no se ha dado la conformidad a la prestación), lo que permite adoptar medidas correctivas durante el período de ejecución del contrato, se ha considerado prioritario establecer un control detallado y periódico que detecte incumplimientos y deficiencias en intervalos de tiempo lo más ajustado posibles al ciclo de facturación, a fin de poder corregirlos a la mayor brevedad posible.

Para convertir esta debilidad en una fortaleza, esta Dirección general ha elaborado un procedimiento específico que asegure la completa verificación del cumplimiento de los contratos, en vigor y futuros, con la movilización de más recursos y reparto de tareas concretas, fijando los intervalos de actuaciones. Además, se han aprobado instrucciones de servicio como desarrollo de este procedimiento, particularizadas en cada uno de los contratos en vigor, poniendo en marcha toda una maquinaria que permita un control férreo y eficaz de todos los aspectos del contrato, con una periodicidad dentro del ciclo de facturación en la mayoría de los ítems o como máximo trimestral. Tanto el procedimiento como las instrucciones de servicio se han ido poniendo en conocimiento del Tribunal de Cuentas según se han ido activando, y se adjuntan como anexo de este documento.

Se desarrolla a continuación la situación a día de firma de estas alegaciones de cada uno de los cuatro contratos analizados por el Tribunal de Cuentas durante su fiscalización del año 2023:

- **202317320016. Contrato Algeciras-Ceuta.** Queda sometido al nuevo régimen de control del cumplimiento indicado anteriormente por encontrarse aún en vigor hasta el 30 de junio de este año, con efecto desde el 01 de abril de 2025, a través de la Instrucción de Servicio IS 3/2025.

En paralelo, se han requerido a la naviera adjudicataria todos los billetes emitidos bajo este contrato hasta la entrada en vigor del nuevo régimen de control, y está en estudio la verificación de su sujeción a las tarifas máximas fijadas por contrato, con objeto de cuantificar el impacto de los incumplimientos detectados por el Tribunal de Cuentas y abrir el procedimiento sancionador que corresponda.





- **202217320020. Contrato Península-Canarias.** Queda sometido al nuevo régimen de control del cumplimiento indicado anteriormente por encontrarse aún en vigor, con efecto desde el 01 de abril de 2025, a través de la Instrucción de Servicio IS 4/2025. Por este mismo motivo este contrato se prorrogará durante 12 meses más, con fecha de finalización el 30 de junio de 2026.

En paralelo, se han requerido a la naviera adjudicataria todos los billetes emitidos bajo este contrato hasta el 30 de septiembre de 2024, estando en proceso la petición de todos los billetes hasta la entrada en vigor del nuevo régimen de control del cumplimiento. Se está estudiando la verificación de la sujeción a las tarifas máximas fijadas por contrato de los billetes ya recibidos, con objeto de cuantificar el impacto de los incumplimientos detectados por el Tribunal de Cuentas y abrir el procedimiento sancionador que corresponda.

- **202117320207. Contrato Península-Melilla.** Este contrato ya no está en vigor por lo que no está sometido al nuevo régimen de control del cumplimiento indicado anteriormente. No obstante, aún no se ha firmado la conformidad con la realización del contrato y se retiene la garantía con objeto de responder al procedimiento sancionador que corresponda.

Se han requerido a la naviera adjudicataria todos los billetes emitidos bajo este contrato y está en estudio la verificación de su sujeción a las tarifas máximas, con objeto de cuantificar como en los casos anteriores el impacto de los incumplimientos detectados por el Tribunal de Cuentas.

- **202117320033. Contrato Algeciras-Ceuta.** Este contrato ya no está en vigor por lo que no está sometido al nuevo régimen de control del cumplimiento indicado anteriormente.

Está en estudio las acciones que pueden llevarse a cabo en el caso del único contrato finalizado y con conformidad para resarcir de los incumplimientos detectados por el Tribunal de Cuentas.

Por último, el nuevo contrato 202417320162 Málaga-Melilla, Almería-Melilla y Motril-Melilla está sometido al nuevo régimen de control del cumplimiento indicado anteriormente desde su inicio, a través de la Instrucción de Servicio IS 1/2025.





9. APARTADO II.4.3 a) (pág. 37) y Nota 21 de las “Conclusiones y Recomendaciones”.

Deficiencias: información verificación fiabilidad ficheros sin mecanismos externos.

El procedimiento de control de bonificaciones a residentes y familias numerosas comprende todas las verificaciones establecidas en la normativa reguladora, entre otras la prevista en el artículo 12 del RD Real Decreto 1316/2001, de 30 de noviembre, que contempla un sistema de muestreo desarrollado por las O/FOM/2554/2006 Y O/FOM 1658/2015 donde se establece que se pedirá una muestra aleatoria de billetes en función del número de embarques contenidos en el fichero informático y si el número de errores de la información de los billetes comparado con la información del fichero informático es igual o mayor que el indicado en la columna de número de errores de rechazo, el fichero es rechazado. Es decir, el fin de esta normativa es verificar la fiabilidad de los ficheros que contienen las liquidaciones que presentan las navieras. Hay que añadir que los dos aspectos fundamentales que determinan el derecho a la percepción de la bonificación, que son la verificación de la residencia y del hecho de que se haya producido el viaje, están controlados en todos y cada uno de los billetes bonificados mediante mecanismos externos. De una parte, por comprobación de la condición de Residente mediante el sistema SARA (Sistema de Acreditación de Residencia Automático) en el momento en el que la compañía naviera emite cada billete y que hace el Mº de Transportes mediante una consulta automatizada al padrón municipal del Instituto Nacional de Estadística (INE) y así como a la D.G de la Policía, a través de la plataforma de intermediación del Mº de Hacienda. Por otra, el cruce de todos y cada uno de los billetes de los que la naviera solicita la bonificación con los ficheros de embarques reales en puertos que son responsabilidad de cada una de las Autoridades Portuarias -organismos externos a la Dirección General de la Marina Mercante- y que se reciben a través del Organismo Público Puertos del Estado:

La DGMM carece de competencias de policía que le habiliten para exigir la documentación de identificación a los viajeros, por lo que en algunas ocasiones se ha llevado a cabo una operación de este tipo con el auxilio de la guardia civil y de la policía. La última campaña se realizó poco antes de la pandemia en colaboración con la Comunidad Autónoma de Baleares, y no se encontró ninguna deficiencia en el billete de los pasajeros objeto de esta subvención. Por otro lado hace dos años debido al aumento de pasajeros de familias numerosas en el trayecto Península Melilla, se realizó una muestra de Titulos de Familia Numerosa verificándolos con la base de datos de las Comunidades Autónomas y todos los documentos fueron correctos; también se viene colaborando con los cuerpos de Seguridad del Estado en las ocasiones en que se ha





detectado alguna documentación falsificada, proporcionando información de los viajes realizados, importe, lugar de venta del billete etc.

Estas campañas, complementarias a la actividad ordinaria del departamento de gestión de bonificaciones, se han venido ejecutando en función de los indicios y disponibilidad de personal.

10. APARTADO II.4.3 b) y Nota 21 de las “Conclusiones y Recomendaciones”.

Deficiencias: control tarifas aplicadas

El sistema de gestión y control de bonificaciones a Residentes y Familias Numerosas está desarrollado implementando todos los requerimientos de la normativa vigente, entre los que no se contemplan los controles de tarifas.

A raíz de que el TCU advirtiera de la existencia de excesos en las tarifas de los contratos de navegación, la DGMM ha emitido instrucciones de servicio que refuerzan el control sobre dichos contratos estableciendo una comprobación exhaustiva de conformidad de los precios aplicados.

Por otro lado, en el procedimiento de liquidación de bonificaciones a Residentes y a Familias Numerosas, en el caso de líneas sujetas a contrato, se ha implantado un control adicional para verificar que no se bonifican tarifas superiores a las autorizadas en dichos contratos. Este control es similar al que ya se ha utilizado para el cálculo de los reintegros por los excesos en las bonificaciones del 2023 y en los que se ha seguido un procedimiento similar al cálculo realizado por el TCU para estos excesos.

Se trata por tanto de un proceso externo al procedimiento ordinario de liquidación de bonificaciones, ya que requiere información adicional a la contemplada normativamente en la regulación de esta bonificación a Residentes y Familias Numerosas. Dicha información adicional está siendo suministrada tanto por la naviera involucrada en el contrato como por Puertos del Estado. Este control se aplicará a todas las liquidaciones de navieras con contrato hasta la plena efectividad del control de tarifas de acuerdo con las instrucciones de servicio emitidas por la DGMM que establecen la comprobación exhaustiva de conformidad de los precios aplicados en los contratos.



**11. APARTADO II.4.3 c) y Nota 21 de las “Conclusiones y Recomendaciones”.****Deficiencias: no se pueden identificar descuentos**

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 establece en su artículo 10 punto 2 que, en el acto de su expedición, el empleado de la empresa naviera o de la agencia **deberá reflejar en el pasaje marítimo** los siguientes datos:

.....

- e) **Tarifa cobrada:** el importe efectivo del billete una vez deducidos previamente de su precio nominal cualesquiera descuentos comerciales, promociones o conceptos asimilados.
- f) **Importe de la bonificación:** el resultado de aplicar el porcentaje de la bonificación de residente a la tarifa cobrada.
- g) **Precio final:** la diferencia entre la tarifa cobrada y el importe de la bonificación por residente, así como, en su caso, de cualesquiera otras subvenciones o bonificaciones – que deberán figurar también en el billete–, otorgadas por la Administración General del Estado u otras Administraciones públicas.

Por otra parte, en el ANEXO I de la Orden FOM/2554/2006, de 27 de julio, por la que se establece el procedimiento de control para el reintegro a las empresas navieras del importe de las bonificaciones al transporte marítimo para los residentes en las Comunidades Autónomas de Canarias y de las Illes Balears y en las Ciudades de Ceuta y Melilla se especifica el contenido del fichero informático entregado por las empresas navieras con la relación de embarques correspondientes a los billetes bonificados. En concreto, se definen los siguientes campos:

- **Tarifa cobrada por el transporte del pasajero:** Código numérico de 6 dígitos con el importe de la tarifa inicial o importe efectivo del billete una vez deducidos previamente de su precio nominal cualesquiera descuentos comerciales, promociones o conceptos asimilados, y antes de deducir las bonificaciones de residente, de familia numerosa y/o militar en su caso...
- **Precio final pagado por el transporte del pasajero:** Código numérico de 6 dígitos con el importe final pagado por el pasajero por su transporte después de aplicar las bonificaciones. Deberá figurar en céntimos de euro...

Es decir que, según la legislación aplicable, el proceso de bonificación se realiza a partir del **importe efectivo** del billete una vez deducidos previamente de su precio nominal





cualesquiera descuentos comerciales, promociones o conceptos asimilados, por lo que la existencia de descuentos no tiene ninguna relevancia ni interferencia en el cálculo de la bonificación.

En todo caso, para tener un mejor conocimiento de la estructura tarifaria que aporte mayor información del mercado, se va a tener en cuenta esta observación y se incluirá como información obligatoria a suministrar por la naviera en el fichero informático.

12. APARTADO II.4.3d) y Nota 21 de las “Conclusiones y Recomendaciones”.

Deficiencias: algunos casos en que liquid no indica motivo rechazo

Actualmente ya no se pueden producir esos casos, porque la aplicación LIQUID fue actualizada a finales del 2023 para evitar esta situación. Tras esta actualización de LIQUID, el usuario que realiza esta acción está obligando a introducir una causa del rechazo del fichero. Cabe destacar que, aunque en la versión más antigua de la aplicación no fuera obligatorio introducir la causa del rechazo, los usuarios lo hacían de forma generalizada.

Independientemente de esta corrección, la descripción del estado en el que queda el fichero rechazado junto con la secuencia de estados anteriores permite deducir la causa del rechazo. Los estados correspondientes a un fichero rechazado son los siguientes:

- 1 - No cargado por error de estructura
- 5 - Fichero rechazado por la 1ª muestra
- 9 - Fichero rechazado por la 2ª muestra
- 19 - Fichero rechazado por liquidación preliminar
- 20 - Fichero rechazado

Todos estos estados, salvo el 20, son descriptivos por sí mismos de la causa del rechazo y tras la corrección realizada en la aplicación siempre se está grabando la causa del rechazo junto con el estado final del fichero.

El último fichero rechazado sin que conste la causa del rechazo es del 25/10/2023 en estado 5 (Fichero rechazado por la 1ª muestra), por lo que realmente sí que se conoce la causa del rechazo. Por último, el fichero rechazado más reciente con el estado 20 (no descriptivo) sin que conste la causa del rechazo es del 01/08/2019.





13. APARTADO II.4.3d), II.4.4.2 y Nota 24 de las “Conclusiones y Recomendaciones”.

Servicios de restauración o similares

La Dirección General de Marina Mercante tiene que velar que en el billete del pasajero bonificado no se incluyan servicios ajenos al transporte marítimo sean o no repercutidos al pasajero tal y como aparece en la Ley 27/2012, y cuando se detecta que en los billetes de algunas navieras aparecen importes como por ejemplo restauración, los billetes se rechazan y no son bonificados. Cuestión diferente es que en determinadas acomodaciones se incluyan servicios adicionales que no sean repercutidos en la tarifa de pasaje marítimo, y siempre que estos servicios sean igual para residentes y no residentes, tal objeto queda fuera del alcance de la verificación de la subvención del billete marítimo.

Por otra parte, se ha consultado tanto la web de la compañía Fred Olsen, S.A. como la de Armas Trasmediterránea el 21 de abril de 2025 y ya no ofrecen las consumiciones en el precio del billete entre Canarias y la península.

14. RECOMENDACIÓN 8. ***facilitar concurrencia***

Es una preocupación principal para esta Dirección General aumentar la concurrencia de empresas navieras en las licitaciones, primero porque garantiza una mejor oferta al evitar que la Administración y los usuarios y usuarias sean cautivos de un único operador, y segundo porque una mayor presencia de navieras en las conexiones marítimas nacionales garantiza la conectividad marítima entre los territorios al disminuir el riesgo de interrupción del servicio por causas propias y particulares de una empresa naviera.

Actualmente, y tal y como se configura la explotación de las líneas marítimas nacionales en la que la mayoría de las líneas son operadas por una única empresa naviera, la publicación de datos estadísticos en las líneas marítimas en cuanto a oferta y demanda podría suponer una revelación de datos particulares de las empresas navieras comunicados a la Dirección General con otros fines. No obstante, Puertos del Estado publica unas estadísticas en su página de internet que recogen datos del tráfico de pasajeros, vehículos y mercancías en sus puertos, por lo que las empresas navieras interesadas en explotar alguna línea marítima pueden acudir a estas estadísticas y conocer la demanda en los puertos.





A la fecha de la firma
LA DIRECTORA GENERAL DE LA MARINA MERCANTE
Ana Núñez Velasco

Documentos adjuntos:

1. Conclusiones y recomendaciones del informe definitivo derivado del control financiero realizado por la Intervención Delegada correspondiente a la actividad "Subvenciones 2013 y 2014".
2. Instrucción de Servicio 1/2025 por la que se establece el PROCEDIMIENTO DE VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO CONTRATOS LÍNEAS MARÍTIMAS DE INTERÉS PÚBLICO ENTRE LA PENÍNSULA Y MELILLA
3. Instrucción de Servicio 03/2025 por la que se establece el PROCEDIMIENTO DE VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO CONTRATOS LÍNEAS MARÍTIMAS DE INTERÉS PÚBLICO ENTRE LA PENÍNSULA Y CEUTA
4. Instrucción de Servicio 04/2025 por la que se establece el PROCEDIMIENTO DE VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO CONTRATOS LÍNEAS MARÍTIMAS DE INTERÉS PÚBLICO ENTRE LA PENÍNSULA Y CANARIAS
5. GUÍA DE VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO DE LOS CONTRATOS DE NAVEGACIÓN

