



TRIBUNAL DE CUENTAS

# RESUMEN

INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL PROGRAMA 44IN “SUBVENCIONES Y APOYO AL TRANSPORTE MARÍTIMO”, EJERCICIO 2023

¿Qué valoración realiza el Tribunal de Cuentas sobre la gestión del programa 44IN?



[Informe n.º: I.631](#)  
[Aprobado por el Pleno el 28/07/2025](#)



## FISCALIZACIÓN DEL PROGRAMA 44IN “SUBVENCIONES Y APOYO AL TRANSPORTE MARÍTIMO”, EJERCICIO 2023

### ¿QUÉ ES EL PROGRAMA 44IN?

Es el programa presupuestario para dotar de recursos para la comunicación marítima entre las islas Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla, con el resto del territorio nacional, mediante:

- Bonificaciones al precio de los billetes a residentes y a familias numerosas.
- La financiación de contratos de navegación de interés público.
- Ayudas directas a las navieras.

### ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE SU CONTROL?



Por el riesgo derivado de la complejidad de gestión y por la importancia del importe gestionado, 271.986.883,37€, de los cuales hay **8,6 millones de viajes bonificados, por importe de 227 millones de euros.**

### ¿Qué se ha fiscalizado?

#### Ámbito objetivo

Políticas y actuaciones financiadas con cargo al programa: contratos de navegación, bonificaciones a residentes y a familias numerosas y ayudas directas a navieras

#### Ámbito subjetivo

La Dirección General de la Marina Mercante (DGMM), adscrita al Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible

#### Ámbito temporal

2023, sin perjuicio de comprobaciones anteriores y posteriores puntuales

### ¿Con qué objetivos?

Se ha pretendido dar respuesta a dos preguntas:

- ¿Se gestionan las actividades del programa según la normativa de aplicación?
- ¿Se han cumplido los objetivos del programa según lo previsto y conforme a buenas prácticas de gestión?

### Conclusiones

- ✓ Los créditos del presupuesto son insuficientes para financiar las bonificaciones y se recurre a ampliaciones de crédito y desplazamientos de gasto al ejercicio posterior.
- ✓ Se detectan oportunidades de mejora en los contratos de navegación de interés público en:
  - La justificación de la necesidad de algunos de los contratos.
  - La utilización del procedimiento de urgencia.
  - El seguimiento y control, en especial en verificar que no se superan las tarifas máximas de los billetes acordadas en los contratos.
- ✓ El procedimiento establecido para abonar las bonificaciones, por lo general permite verificar por la DGMM el derecho a su cobro.
- ✓ No se han previsto en la normativa límites a las bonificaciones, en cuanto al número de viajes bonificables, el importe de las tarifas, la categoría de la acomodación o cualquier otra referencia.
- ✓ Los billetes bonificados presentan diferencias en las tarifas, en función de las categorías de las acomodaciones, favoreciendo a los residentes con mayor capacidad económica.
- ✓ Como consecuencia de los excesos en las tarifas máximas de los contratos advertidos, la DGMM ha iniciado expedientes de reintegro a las dos navieras, reclamando excesos en las bonificaciones por los 331.074 billetes de 2023, por importe total de 1,1 millones de euros.
- ✓ Las bonificaciones a residentes en 2023 fueron un 34% (53.574.822€) superiores a las de 2019, debido al incremento de los embarques, un 11% y a la subida de la mayoría de las tarifas. Se incrementan las tarifas y las bonificaciones medias en los sectores con menor oferta marítima. Sin embargo, en los sectores de Ceuta-Península y Baleares-Península, donde tres operadores relevantes prestan el servicio, no se producen variaciones.

### Recomendaciones

#### Al Gobierno:

- ✓ Se deben ajustar los créditos iniciales a los gastos previstos y evitar recurrir a las ampliaciones de crédito.
- ✓ La iniciativa en la elaboración de una nueva regulación de las subvenciones al transporte marítimo de residentes no peninsulares más estricta con el concepto de residencia y con criterios limitativos a partir de una tarifa máxima bonificable, número de viajes o según la renta.
- ✓ Modificar aspectos básicos del RD 1516/2007, sobre las líneas de navegación de interés público, en el sentido de ampliar la información que las navieras deben remitir a la DGMM, aumentar el plazo de preaviso de abandono de la ruta o modificar el sistema de mantenimiento de frecuencias.

#### Al Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible:

- ✓ Revisar los indicadores a fin de permitir el seguimiento de la cobertura de la demanda de transporte marítimo en los diferentes territorios.

#### A la Dirección General de la Marina Mercante:

- ✓ Realizar, antes de tramitar los contratos de interés público, un análisis de las líneas de navegación afectadas, a fin de determinar la opción más conveniente: nuevas obligaciones de servicio público, modificar las existentes, suscribir un contrato o dejar el transporte sin intervención.
- ✓ Establecer una planificación adecuada de los contratos de interés público, a efectos de evitar el procedimiento de urgencia. Determinar procedimientos normalizados para garantizar el cumplimiento de los contratos, especialmente en lo referente a la aplicación de las tarifas máximas pactadas.
- ✓ Facilitar una mayor concurrencia.



## ■ Introducción

### El programa presupuestario 44IN “Subvenciones y apoyo al transporte marítimo”

La Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2023 asigna al programa dos objetivos: 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 y satisfacer las bonificaciones en billetes de transporte marítimo a las familias numerosas, cualquiera que sea su lugar de residencia. Las principales actividades realizadas en 2023 para la consecución de los objetivos indicados fueron las siguientes:

- La gestión de los contratos de navegación en las líneas declaradas de interés público.
- La gestión de las subvenciones al transporte marítimo para residentes extrapeninsulares y para familias numerosas.
- La gestión de las ayudas directas a las navieras previstas en el Real Decreto Ley 20/2022, de 27 de diciembre.

La gestión 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).

### ¿Por qué el Tribunal de Cuentas realiza esta fiscalización?

La fiscalización responde objetivo del Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas de “Contribuir a una gestión de los fondos públicos eficaz, eficiente y transparente”. El Tribunal consideró que el programa presentaba un riesgo importante derivado de la forma de gestión (subvenciones, principalmente) y de la complejidad del procedimiento de liquidación y abono. Se valoró, asimismo, la importancia del presupuesto del programa y su vinculación con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 10, referido a la disminución de las desigualdades.

### ¿Qué se ha fiscalizado?

Se ha examinado, con enfoque de auditoría de cumplimiento y operativa, la gestión de las actividades mediante las que se ejecutan los créditos del programa: contratos de navegación en líneas de interés público, subvenciones al transporte marítimo para residentes no peninsulares y familias numerosas y ayudas directas a empresas navieras. Asimismo, como objetivos transversales de las fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas se han examinado cuestiones relacionadas con la transparencia, la sostenibilidad ambiental y la igualdad de género.

## ■ Principales resultados y conclusiones

### I. Sistema de planificación

1. La DGMM dispone de dos instrumentos de planificación para la gestión del programa 44IN: 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. En estas, el programa figura entre los de carácter instrumental, pese a atribuírsele objetivos acordes con los programas de tipo finalista.
2. Los indicadores establecidos para medir el grado de consecución de los objetivos, referidos al número de viajes subvencionados y a los recursos económicos presupuestados para estos viajes, no se consideran

válidos para medir el grado de eficacia alcanzado en la gestión de las subvenciones. En efecto, 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.

- 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.

## 2. Gestión presupuestaria

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

### EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL PROGRAMA 441N EJERCICIO 2023 (euros)

| Imputación presupuestaria <sup>1</sup>                       | Crédito inicial       | Modificaciones        | Crédito definitivo    | Obligaciones reconocidas netas |
|--------------------------------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|--------------------------------|
| <b>353 Intereses de demora</b>                               | 16.310,00             | -                     | 16.310,00             | -                              |
| <b>442 Ayudas directas a empresas de transporte marítimo</b> | 15.433.340,00         | 100.375.000,00        | 115.808.340,00        | 44.741.746,72                  |
| <b>481 Subvenciones a residentes</b>                         | 158.499.270,00        | 56.269.211,15         | 214.768.481,15        | 213.034.114,34                 |
| <b>48101 Subvenciones a residentes Baleares</b>              | 50.726.540,00         | 14.563.766,49         | 65.290.306,49         | 65.906.966,02                  |
| <b>48102 Subvenciones a residentes Canarias</b>              | 75.114.370,00         | 41.705.444,66         | 116.819.814,66        | 115.786.660,25                 |
| <b>48103 Subvenciones a residentes Ceuta y Melilla</b>       | 32.658.360,00         | -                     | 32.658.360,00         | 31.340.488,07                  |
| <b>484 Subvenciones a familias numerosas</b>                 | 10.000.000,00         | 4.211.022,31          | 14.211.022,31         | 14.211.022,31                  |
| <b>Total Programa 441N</b>                                   | <b>183.948.920,00</b> | <b>160.855.233,46</b> | <b>344.804.153,46</b> | <b>271.986.883,37</b>          |

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas

Los créditos iniciales del programa ascendieron en 2023 a 183.948.920 €, y las obligaciones reconocidas netas a 271.986.883,37 €. 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.

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.

En 2023, 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 56.269.211,15 €. Estas ampliaciones de crédito son recurrentes, lo cual implica que el crédito inicialmente aprobado de cada ejercicio no es suficiente para abonar las bonificaciones a los residentes y las familias numerosas.

<sup>1</sup> 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.

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

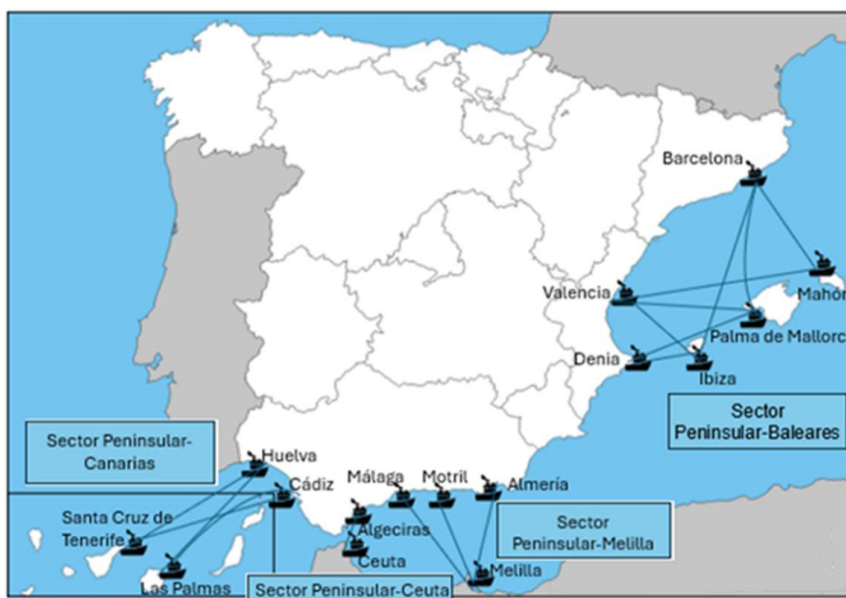
El sistema no fija límites cuantitativos, estableciendo su cálculo en base a un porcentaje sobre el importe de las tarifas de las empresas navieras, por lo que se abonan todas las subvenciones siempre que los solicitantes acrediten el requisito de la residencia. Se deriva de ello que sea el crédito presupuestario el que deba ajustarse a las obligaciones reconocidas y no al contrario, como suele ser norma en la gestión presupuestaria.

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 LGP atribuye a tal figura y, por otra, al hecho de tratarse de obligaciones derivadas de un precepto incluido en la propia 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.

### 3. Obligaciones y contratos de navegación en líneas de interés público

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.

#### LÍNEAS DE NAVEGACIÓN DE INTERÉS PÚBLICO



En relación con cinco de las líneas (Península-Canarias, Algeciras-Ceuta, Málaga-Melilla, Almería-Melilla y Motril-Melilla) 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. En 2023 se abonaron un total de 14.535.208,73 € por estos contratos.

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.

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, puesto que se hubieran superado 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.

El Tribunal detectó la omisión de verificaciones relativas a la correcta aplicación de las tarifas máximas establecidas. Estas tarifas se aplican a todos los viajeros (y vehículos, en su caso), sean o no residentes en los territorios extrapeninsulares.

En 2023, respecto de la totalidad de embarques bonificados del ejercicio, se facturó en exceso por las navieras adjudicatarias de los contratos un importe de 1.696.540,13 €, afectando a 331.074 billetes (el 79 % de los billetes bonificados del ejercicio con tarifas sujetas a contrato). El exceso de facturación se debió a las siguientes causas: aplicación de tarifas superiores a las pactadas, inclusión de conceptos no permitidos (gastos de emisión o tarifa terminalista) y omisión de los descuentos procedentes por razón de la edad. 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).

La aplicación de precios superiores a los establecidos en los contratos, además de suponer un incumplimiento por los adjudicatarios de las condiciones pactadas, implica un exceso en el importe de las bonificaciones abonadas, al aplicarse estas en un porcentaje fijo de las tarifas.

#### **4. Subvenciones al transporte marítimo a residentes no peninsulares y a familias numerosas**

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).

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, el resto sujetas a los contratos formalizados. Los porcentajes de descuento aplicables en 2023 a las tarifas fueron:

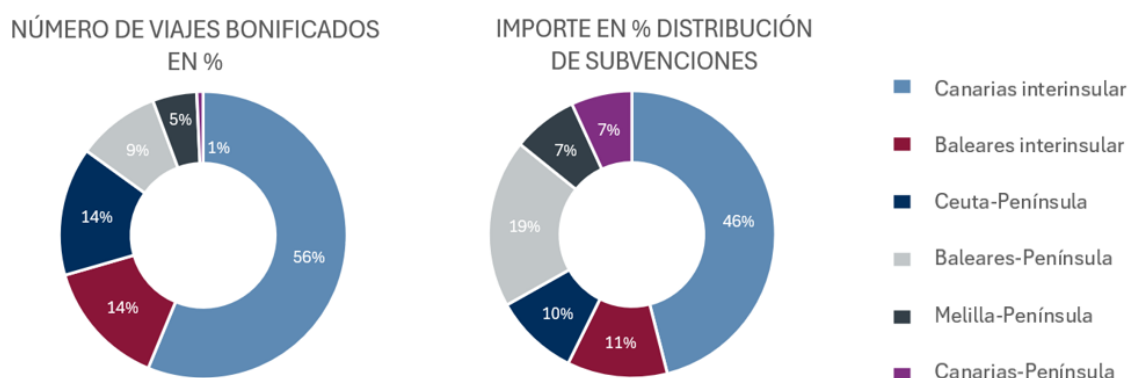
### PORCENTAJES DE DESCUENTO APLICABLES EN 2023 A LAS TARIFAS DE TRANSPORTE MARÍTIMO DE VIAJEROS

| 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 <sup>2</sup>        | 20 % o 50 %                                   | 20 % o 50 %              |
| AGE Ministerio de Defensa para personal militar                           | 50 %                                          | 50 %                     |
| CA Canarias para sus residentes                                           | -                                             | 25 %                     |
| CA Iles Balears para sus residentes <sup>3</sup>                          | -                                             | 25 % o 39 %              |

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas

El importe total de las bonificaciones abonadas en 2023 con cargo al programa ascendió a 227.245.136 euros, correspondientes a 8.626.138 viajes subvencionados. Las subvenciones a residentes supusieron el 93,7 % del total (213.034.114,34 €). 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.

### SUBVENCIONES A RESIDENTES Y FAMILIAS NUMEROSAS POR SECTORES



Fuente: Elaboración propia Tribunal de Cuentas

No se ha aprobado 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 algunos aspectos:

- Se atribuye a las navieras la condición de entidades colaboradoras, pero no se ha previsto ajustar su relación con la Administración a lo exigido a dichas entidades en la Ley de Subvenciones.
- 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.

<sup>2</sup> 20 % para familias numerosas de carácter general y 50 % para las de carácter especial (RD 1621/2005)

<sup>3</sup> El porcentaje general es el 25 %, estando solo previsto el 39 % para trayectos de la línea Ibiza-Formentera



- c) No se han previsto límites a 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. Tampoco se ha regulado el detalle de los conceptos incluidos en el precio del billete de transporte que pueden ser bonificables y cuáles no.
- d) Se exige la acreditación de la residencia por medio del empadronamiento, sin que se establezcan requisitos adicionales para garantizar la residencia habitual.

Las compañías navieras, en cuanto entidades colaboradoras, 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. El Tribunal ha verificado el sistema de liquidación y abono estimando que, en líneas generales, permite la verificación del cumplimiento por los beneficiarios de los requisitos establecidos para la percepción de las subvenciones y el control de los datos aportados por las navieras.

El análisis de una muestra representativa de bonificaciones permitió verificar el derecho al cobro de los beneficiarios y la coincidencia de los billetes con los datos de los ficheros presentados por las navieras. Sin embargo, como consecuencia de la aplicación incorrecta de tarifas correspondientes a trayectos bajo contratos de navegación, 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 €, afectando a 331.074 billetes. Una de las navieras realizó el ingreso correspondiente (190.938,48 €), mientras que la otra formuló alegaciones contra el reintegro, que se encontraban 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.

Respecto de la muestra de bonificaciones correspondientes a tarifas libres (2.491 billetes) se constató la inexistencia de límites a los precios de las tarifas 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, lo que favorece a los residentes de mayor capacidad económica. Por otra parte, aunque la normativa excluye la bonificación de servicios ajenos al transporte, se observó que en 2024 las páginas webs de las compañías indicaban habitualmente que en los precios de los camarotes se incluían servicios de restauración o similares.

## 5. Ayudas directas a navieras

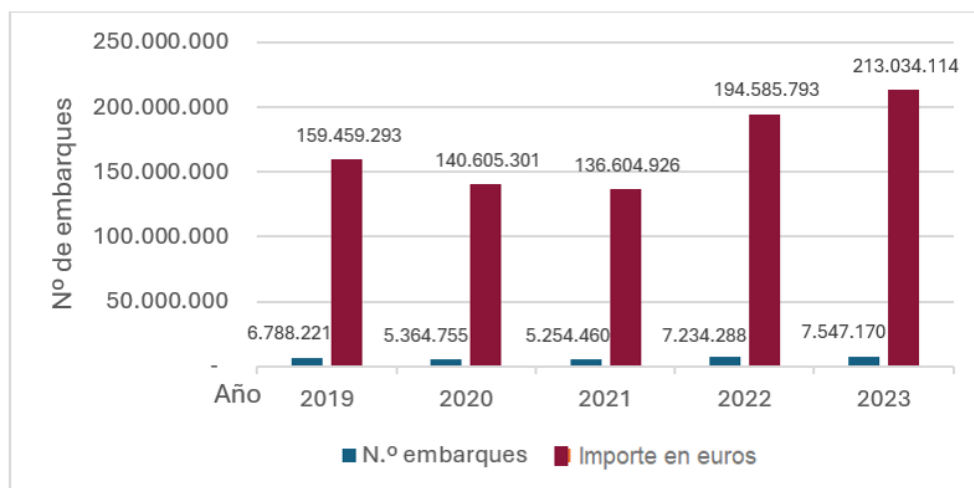
El Tribunal no observó deficiencias en la tramitación de las ayudas previstas en el RD 20/2022, de 27 de diciembre, para los servicios de transporte marítimo de pasaje o de pasaje y carga rodada en régimen de pasaje. Se trató de una medida de carácter puntual, limitada al año 2023 para cuya financiación 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.

## 6. Análisis operativo de la gestión del Programa 441N

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.

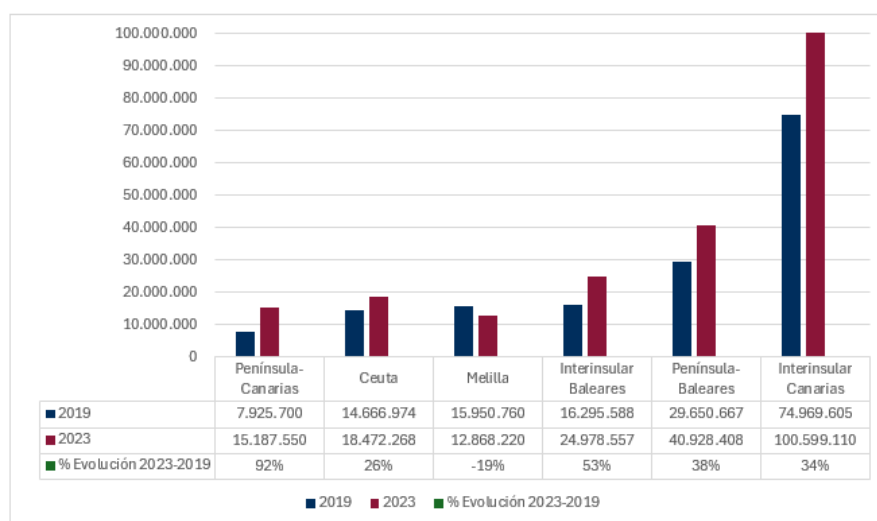
### EVOLUCIÓN DE N.º EMBARQUES Y BONIFICACIONES A RESIDENTES 2019-2023



Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas

El importe de las bonificaciones a los residentes pasó de 159.459.293 € en 2019, a 213.034.114 € en 2023 y su evolución por sectores es la siguiente:

### EVOLUCIÓN DEL IMPORTE (€) DE BONIFICACIONES POR SECTORES 2019-2023



Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas

En todos los sectores aumenta el importe de las bonificaciones en 2023 respecto de 2019, menos en Melilla, que se reduce un 19 % por efecto de la disminución en el número de embarques (un 24 %). El mayor porcentaje de incremento corresponde al sector Península-Canarias (92 %), Interinsular-Baleares (53 %), Península-Baleares (38 %), seguido de interinsular-Canarias (34 %) y Ceuta-Península (26 %). La evolución para cada uno de los sectores depende de la variación en el número de embarques y en la de las tarifas.

En ese mismo periodo el número de viajes bonificados se incrementó en un 11 %, pasando de 6.788.221 a 7.547.170. El incremento de embarques tuvo lugar en todos los sectores excepto en Melilla-Península. Los

embarques del sector Península-Baleares aumentaron un 38 %, los de Península-Canarias y Península-Ceuta, en torno al 26 % y en los sectores Interinsular Canarias e Interinsular Baleares subieron, en el periodo considerado un 9 % y un 8 %, respectivamente.

En los sectores Baleares-Península y Ceuta-Península el importe de las bonificaciones suben en 2023 respecto de 2019 en proporción muy próxima a la de los embarques, como consecuencia de la estabilidad de las tarifas. En el resto de los sectores los porcentajes de incremento de las bonificaciones son superiores a los de los embarques, por efecto de la subida de las tarifas.

La bonificación media por embarque, en 2023 respecto de 2019, se incrementó en: Canarias-Península (51,44 %), Interinsular Baleares (41,68 %), Interinsular Canarias (23,49 %) y Melilla-Península (6,4 %). Este aumento coincide y es consecuencia directa del aumento de las tarifas medias. Sin embargo, esta bonificación se mantuvo estable en Baleares-Península y Ceuta-Península. En los sectores en los que aumentan las tarifas medias, la competencia entre navieras es menor en 2023 que en 2019, mientras que en los sectores en los que no suben las tarifas medias, la competencia aumentó o se mantuvo estable, con al menos tres navieras prestando el servicio en cada sector.

En 2023, el análisis de la relación entre residentes no peninsulares (empadronados según datos del INE) y el número de viajes bonificados del correspondiente sector, dio en el caso de Ceuta una ratio (de 10,8) 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. Especialmente significativo es 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.

El análisis de las tarifas correspondientes a viajes realizados en 2023 por la totalidad de pasajeros (siendo el 60 % de los embarcados no residentes) reveló que la tarifa media de los pasajeros residentes era, en todos los 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.

## 7. 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. 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. Se ha verificado la publicación de estadísticas con la distribución por sexos de los viajeros perceptores de bonificaciones por residencia y por familia numerosa. 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.

## 8. Cumplimiento de la normativa sobre transparencia

Se ha comprobado la publicación en la BDNS 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.

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 publicarlas en octubre de 2024.

## ■ Valoración Global

La caracterización del Programa 441N “Subvenciones y apoyo al transporte marítimo”, presenta aspectos mejorables. En materia de gestión de los contratos de navegación en líneas de interés público, la DGMM no justifica suficientemente en algunas líneas la necesidad del contrato, debido a que otras navieras prestaban servicio simultáneamente y ha ejercido un **control insuficiente** sobre el cumplimiento de los contratos en lo referido a la aplicación **de las tarifas máximas** establecidas. Para la gestión de las bonificaciones la DGMM ha implantado un sistema de liquidación y abono que, en líneas generales, permite la comprobación del derecho a su percepción y el control de la gestión de las navieras como entidades colaboradoras. No obstante, se ha producido un **exceso en las bonificaciones abonadas** como consecuencia de la aplicación incorrecta de las tarifas sujetas a contrato. Tras la advertencia del Tribunal, la DGMM inició **procedimientos de reintegro** por importe de 1.147.932,91 €, que afectan a 331.074 embarques, en relación con los viajes bonificados de 2023. Asimismo, 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.

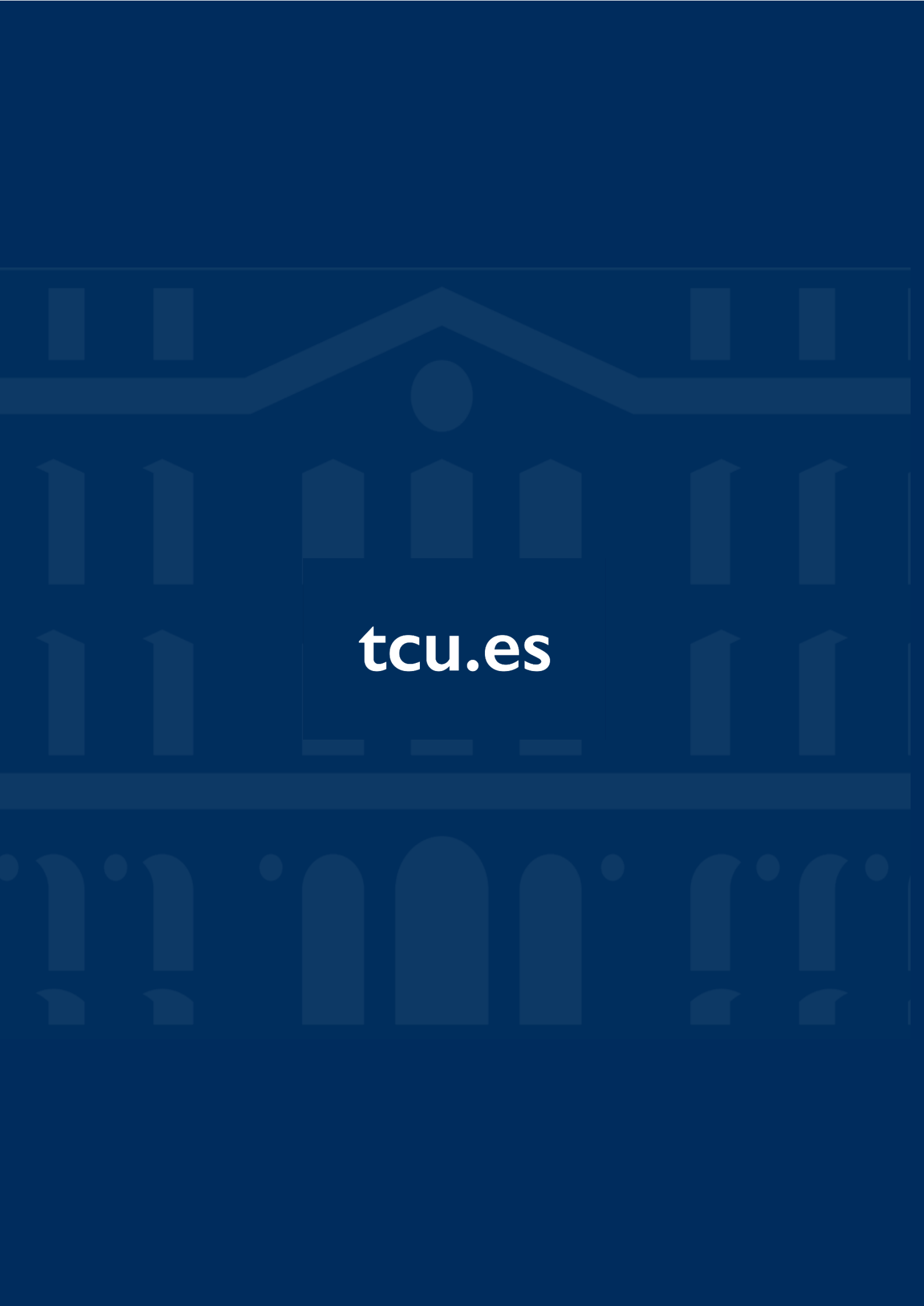
Las bonificaciones consisten en el descuento de un porcentaje sobre las tarifas de transporte. Su cuantía anual está determinada por el número de los beneficiarios y las tarifas que fijan las navieras, en un mercado de tráfico marítimo donde la competencia es muy reducida. A su vez, **no existen límites legales a las bonificaciones**, en cuanto al número de viajes, el importe de las tarifas (excepto en los casos de tarifas sujetas a contratos) o la categoría de la acomodación, que depende de la demanda de los residentes y las familias numerosas. Por eso, se recomienda, **establecer criterios o límites a estas subvenciones**, pero también valorar la demanda y la oferta de tráfico marítimo de las diversas rutas para estudiar, en cada caso, la mejor forma de intervención pública.

Es necesario revisar su **clasificación como programa instrumental**, así como en cuanto a la definición de objetivos e indicadores. El aspecto más destacable de la gestión presupuestaria del programa es el recurso habitual a la figura de la **ampliación de crédito** para hacer frente al abono de las bonificaciones a los residentes no peninsulares, debido principalmente a la recurrente insuficiencia de los créditos inicialmente aprobados en los presupuestos.

En definitiva, se considera necesario la revisión de algunos aspectos esenciales del sistema de bonificaciones y del de ayudas al transporte marítimo, **a efectos de asegurar una oferta marítima suficiente y de calidad**, mejorar la eficiencia del programa 441N y garantizar su sostenibilidad.

## ■ Principales recomendaciones

|                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Al Gobierno</b>                                         | 1. Se deben ajustar los créditos iniciales de las bonificaciones a los gastos previstos y evitar recurrir a las ampliaciones de crédito.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|                                                            | 2. La iniciativa en la elaboración de una nueva regulación de las subvenciones al transporte marítimo de residentes no peninsulares más estricta con el concepto de residencia, para evitar la posibilidad de acceso a pasajeros empadronados con residencia habitual en territorio peninsular y que establezca límites a las bonificaciones que pueden ser mediante varios criterios (aplicables o por separado), fijos según trayectos, a partir de una tarifa máxima bonificable, limitando número de viajes o según la renta. En cualquier caso, limitar las tarifas superiores o de lujo. |
|                                                            | 3. Modificar algunos aspectos del RD 1516/2007, sobre las líneas de navegación de interés público, en el sentido de ampliar la información que las navieras deben remitir a la DGMM, aumentar el plazo de preaviso de abandono de la ruta o modificar el sistema de mantenimiento de frecuencias.                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Al Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible</b> | 4. Revisar los indicadores a fin de permitir el seguimiento adecuado de la cobertura de la demanda de transporte marítimo en los diferentes territorios.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>A la Dirección General de la Marina Mercante</b>        | 5. Realizar, antes de tramitar los contratos de navegación de interés público, un análisis de los sectores y líneas de navegación afectados, a fin de determinar la opción más conveniente: nuevas obligaciones de servicio público, modificar las existentes, suscribir un contrato o dejar el transporte marítimo sin intervención de ningún tipo.                                                                                                                                                                                                                                           |
|                                                            | 6. Establecer una planificación adecuada de los contratos de interés público, a efectos de evitar el procedimiento de urgencia. Determinar previamente, de forma objetiva y transparente, los parámetros para calcular la compensación, con inclusión del beneficio razonable.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|                                                            | 7. Generalizar procedimientos normalizados para garantizar el cumplimiento de los contratos, especialmente en lo referente a la aplicación de las tarifas máximas pactadas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|                                                            | 8. Continuar el proceso de revisión de las liquidaciones de bonificaciones correspondientes a trayectos sujetos a contratos de periodos no prescritos, con el objeto de determinar la posible existencia de alguna de las causas de reintegro.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|                                                            | 9. Facilitar la concurrencia con medidas como realizar consultas al mercado antes de tramitar contratos, incorporar cláusulas a los pliegos que la favorezcan, publicar datos estadísticos de oferta y demanda, o establecer sistemas de apoyo a nuevas empresas interesadas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |



tcu.es