

PROGRAMA 4410

SUBVENCIONES Y APOYO AL TRANSPORTE AÉREO

1. DESCRIPCIÓN Y FINES

La Constitución Española establece, en su artículo 139.1, que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte de territorio del Estado. Así mismo, en su artículo 138.1, se impone al Estado el deber de garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad, 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.

El cumplimiento de estos preceptos consagrados en nuestra Carta Magna, implica que todas las Administraciones debemos poner en marcha, dentro del alcance de nuestras competencias, aquellas actuaciones que conduzcan al cumplimiento efectivo de estas obligaciones.

De conformidad con el Plan Estratégico de Subvenciones 2022-2024, del Ministerio de Fomento (actualmente Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana –MITMA–), en relación a su primer objetivo estratégico: “Fomentar un sistema de transporte orientado a mejorar la movilidad de los ciudadanos y la competitividad de nuestra economía”, se establece el programa de subvenciones y apoyo al transporte aéreo.

Así, el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana realiza las actuaciones necesarias para disponer de un sistema de transporte orientado a mejorar la movilidad de los ciudadanos y la competitividad de nuestra economía.

La Dirección General de Aviación Civil, conforme al Real Decreto 645/2020, de 7 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del MITMA, es el órgano mediante el cual este Ministerio diseña la estrategia, dirige la política aeronáutica y ejerce de regulador en el sector aéreo, y tiene entre sus competencias más destacadas la propuesta de obligaciones de servicio público en el ámbito de la aviación civil, así como las funciones relativas a garantizar su cumplimiento, y la gestión y tramitación de los créditos y gastos de subvenciones al transporte aéreo a residentes extra-peninsulares, familias numerosas y las obligaciones de servicio público.

Ambos marcos de actuación, resultantes de las competencias descritas anteriormente, esto es, el programa de subvenciones al transporte aéreo y el establecimiento y gestión de las obligaciones de servicio público del ámbito de la aviación

civil, constituyen a día de hoy, dos de los principales programas mediante los cuales la Dirección General de Aviación Civil contribuye a la consecución de los fines establecidos en la Constitución, siendo instrumentos insustituibles para promover, facilitar, y en última instancia garantizar, la cohesión socioeconómica de todo el territorio, permitiendo a los residentes en territorios extra-peninsulares viajar al resto del territorio español en condiciones de conectividad equiparables a las que goza cualquier ciudadano residente en la península. Ambas actuaciones, que fomentan los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): ODS1 (Fin de la pobreza), ODS8 (Trabajo decente y crecimiento económico), ODS9 (Industria, innovación e infraestructura), ODS10 (Reducción de las desigualdades) y ODS11 (Ciudades y comunidades sostenibles), se dotan a través de un programa presupuestario específico, el 441O, denominado “Subvenciones y apoyo al transporte aéreo”.

En el periodo comprendido entre 2014 y 2019, el sector del transporte aéreo en España ha venido experimentando un continuo crecimiento, tanto en los ámbitos internacional como doméstico. Especialmente relevante ha sido el desarrollo de los vuelos en los territorios extra-peninsulares, tanto en sus conexiones interinsulares como en los enlaces con el resto del territorio nacional.

Con el aumento del nivel de subvención en los años 2017 y 2018 al 75% del coste de la tarifa aérea para los residentes no peninsulares en sus vuelos interinsulares y con la península, respectivamente, se ha incrementado la necesidad presupuestaria para cubrir este programa de bonificaciones.

Desde marzo de 2020, sin embargo, la irrupción de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID – 19 ha tenido un enorme impacto en el ámbito aéreo, si bien en los mercados extra-peninsulares, la disminución de tráfico observada ha sido menor que en otros mercados, y la recuperación de la demanda está siendo más rápida.

2. ACTIVIDADES

- **Bonificaciones en las tarifas de los servicios aéreos regulares de los residentes en Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla y a las familias numerosas**

Las bonificaciones aplicadas al precio de las tarifas aéreas en los servicios aéreos regulares que unen los archipiélagos de Canarias y Baleares, y las ciudades de Ceuta y Melilla con el resto del territorio a los residentes en dichos territorios, constituyen una medida que tiene por objeto facilitar a estos ciudadanos el acceso al transporte aéreo, puesto que en dichos territorios este modo de transporte no

tiene, en algunos casos, una alternativa viable en términos de frecuencia o tiempos de viaje.

Los residentes en estos territorios, en consecuencia, deben utilizar este modo de transporte con mayor asiduidad que el resto de los ciudadanos, puesto que no tienen la opción de utilizar otro modo, como el transporte público por carretera, usualmente más económico que el transporte aéreo, resultando por ello una carga para el residente mayor que la que usualmente soporta un residente peninsular. Esta bonificación viene a paliar el sobre coste que representan los mayores precios de los billetes de transporte aéreo frente al de otros modos de transporte, facilitando de esta forma los desplazamientos de los residentes entre islas de un mismo archipiélago, y entre estas y el resto del territorio nacional.

Las bonificaciones a residentes tienen la naturaleza de subvención y están reguladas con carácter general y subsidiario por la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y específicamente, a través de la disposición adicional décima tercera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, modificada por la disposición adicional centésima vigésimo octava de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, disposición adicional centésima cuadragésima sexta de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 2018 y el Real Decreto 949/2018, de 27 de julio, por el que se modifica la cuantía de la subvención al transporte regular, aéreo y marítimo, de los residentes en los territorios no peninsulares con el resto del territorio nacional.

A través de las sucesivas modificaciones introducidas con ocasión de la tramitación de los presupuestos generales del Estado tramitados en los últimos años, el porcentaje de bonificación establecido ha ido incrementándose paulatinamente hasta pasar a ser, actualmente, del 75% del importe de la tarifa aérea cobrada al pasajero en los trayectos entre el territorio de residencia del ciudadano y el resto del territorio español. Este porcentaje representa un claro ahorro para los residentes, que se ha traducido en incrementos notables de la demanda, signo evidente de que el programa tiene una amplia repercusión y calado en la sociedad. Tradicionalmente ha sido ampliamente utilizado por los residentes en sus desplazamientos interinsulares, por motivos de cohesión regional entre los que destacan sanitarios, universitarios, de trabajo, familiares, etc., y recientemente, con el incremento aplicable también a los viajes con el resto del territorio, se potenciará

mucho más la integración y cohesión territorial de España, permitiendo extender esa utilización del transporte también al ámbito de todo el territorio nacional.

Para la estimación de los presupuestos de 2023 debe considerarse la evolución del sector aéreo, especialmente sensible por la crisis sanitaria ocasionada por el COVID – 19. Aunque las previsiones en los segmentos internacionales indican una recuperación lenta y progresiva de los niveles de tráfico pre-pandemia, los mercados domésticos que involucran regiones extra-peninsulares están presentando una evolución notablemente más rápida.

Este hecho, unido a la necesidad de cubrir las partidas presupuestarias debido al incremento de los niveles de subvención del 50% al 75% en la tarifa aérea de los residentes no peninsulares, hacen oportunos plantear unas partidas presupuestarias capaces de satisfacer la demanda esperada en 2023, considerando, no obstante, que la naturaleza de los créditos asociados permite que sean ampliables para cubrir eventualmente los incrementos de demanda no previstos inicialmente.

En 2021 se incorporó, como medida para prevenir el fraude, la obligación por parte de todos los agentes que intervienen en la venta de este tipo de billetes al residente, de no solicitar la condición de residente hasta la finalización del proceso de compra, lo cual evitará que se pueda utilizar esta información, la relativa a la condición de residencia, para ofrecer tarifas diferenciadas al residente y al no residente.

Finalmente se hace notar, que el programa presupuestario destinado a sufragar estas bonificaciones, incluye también un programa específico destinado a facilitar el desplazamiento por todo el territorio nacional de los miembros de familias numerosas. El marco jurídico de esta subvención está establecido en la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, y en el Real Decreto 1621/2005, de 30 de diciembre, y supone una bonificación del 5% en el caso de miembros de familias numerosas de categoría general, y del 10% para categoría especial. Estas bonificaciones son, además, compatibles y acumulables con las correspondientes a residentes en territorios extra-peninsulares.

- **Obligaciones de Servicio Público (OSP)**

El régimen de Obligaciones de Servicio Público es el otro gran programa, junto con el de bonificaciones a residentes y familias numerosas, que permite al Estado actuar para garantizar la cohesión territorial a través de la facilitación del transporte aéreo.

La normativa europea en materia de acceso al mercado de transporte aéreo establece un régimen completamente liberalizado, contemplando como única excepción, la posibilidad de imponer Obligaciones de Servicio Público sobre ciertas rutas aéreas si resultan esenciales para el desarrollo socioeconómico de la región a la que sirven, cuando las compañías aéreas no se muestran interesadas en operar dichas rutas bajo las condiciones habituales de mercado. Se trata por lo general de rutas esenciales para una región, pero cuya demanda no es lo suficientemente fuerte como para atraer a las compañías aéreas.

El marco jurídico que gobierna el establecimiento de Obligaciones de Servicio Público se basa en el Reglamento (CE) 1008/2008, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 2008, sobre normas comunes para la explotación de servicios en la Comunidad, el artículo 149.1.20ª de la Constitución, que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de transporte aéreo, y la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que atribuye al Gobierno la potestad de establecer obligaciones de servicio público en relación con servicios aéreos regulares entre aeropuertos situados en territorio español, por Acuerdo de Consejo de Ministros.

La imposición de obligaciones de servicio público se materializa mediante la fijación de condiciones mínimas de operación (precios, número de vuelos, oferta mínima de asientos, etc.) a las que quedan sujetas obligatoriamente las compañías que deseen proveer servicios en la ruta. Si bajo tales obligaciones, y con la restricción de acceso al mercado que suponen, no hubiera compañías interesadas en operar, es posible activar una segunda fase en la que el Estado puede ofrecer la operación de los servicios en exclusiva a un solo operador seleccionado mediante un proceso de licitación pública, y al cual se compensará económicamente el déficit real en el que incurra por la operación de los servicios, hasta el máximo por el que se haya adjudicado el contrato.

Precisamente para hacer frente a las obligaciones económicas derivadas de los contratos de prestación de servicio que resultan necesarios para garantizar los servicios aéreos en ciertas rutas, se consignan partidas presupuestarias específicas destinadas a esta finalidad. En los presupuestos generales de 2023 se prevé una dotación para satisfacer las compensaciones asociadas a tres contratos de servicios aéreos para las rutas de La Gomera con Tenerife Norte y Las Palmas de Gran Canaria, las rutas de Melilla con Sevilla, Almería y Granada, respectivamente,

y la ruta Mahón-Madrid durante los seis meses del año de menor demanda (enero-abril y noviembre-diciembre).

Para el año 2023 se están considerando las modificaciones necesarias para adecuar las condiciones económicas de prestación del servicio a la evolución previsible de la demanda debido a la crisis sanitaria COVID-19.

3. ÓRGANOS ENCARGADOS DE SU EJECUCIÓN

En el caso de las bonificaciones al transporte aéreo los encargados de la ejecución del programa son las propias compañías aéreas que efectúan los servicios aéreos, las cuales actúan como entidades colaboradoras de la Administración de acuerdo a lo establecido en la normativa, aplicando el porcentaje de subvención legalmente establecido en el momento de la adquisición del billete subvencionado, y liquidando posteriormente ante la Administración, en este caso la Dirección General de Aviación Civil, la cantidad restante, una vez el pasajero ha realizado el viaje objeto de la correspondiente bonificación.

La Dirección General de Aviación Civil es la encargada por su parte de gestionar los créditos presupuestarios previstos para hacer frente a la subvención, y de abonar el importe de las subvenciones a las compañías aéreas, mediante un proceso de liquidación que en esencia está regulado por el Real Decreto 1316/2001, de 30 de noviembre. Esta función de control de los créditos consignados para esta finalidad, exige la verificación exhaustiva de las condiciones exigibles para la concesión de la subvención, tanto al ciudadano residente como a las compañías aéreas actuando como agentes colaboradores, para lo cual la Dirección General desarrolla un plan de actuaciones de control, tanto previos como posteriores a la concesión, que abarcan todos los aspectos de la misma, y que están orientadas a garantizar el buen uso de los fondos públicos y prevenir el fraude en materia de subvenciones, todo ello de conformidad con la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

En el caso de las obligaciones de servicio público cuyo servicio se haya adjudicado por el MITMA mediante licitación pública, a través de la Dirección General de Aviación Civil, es el encargado de efectuar el proceso de licitación y de controlar la ejecución de los servicios y a la finalización de los mismos, la liquidación con las compañías de las cantidades que en su caso estén pendientes de pago.

4. OBJETIVOS E INDICADORES DE SEGUIMIENTO

Los importes anuales de los Presupuestos Generales del Estado, prorrogados desde el ejercicio 2018 hasta el ejercicio 2020, para la bonificación del transporte aéreo de residentes extrapeninsulares ascendieron a 382 millones de euros (más 4,45 millones de

euros para familias numerosas y 7,14 millones de euros para la compensación de obligaciones de servicio público). En 2021 estos presupuestos se vieron ampliados en la partida para la bonificación de residentes extrapeninsulares, llegando a los 652,5 millones de euros. En el presupuesto de 2022 disminuyó la partida de las bonificaciones de residentes extrapeninsulares llegando a 641,50 millones de euros (manteniéndose los mismos importes antes citados para las bonificaciones a familias numerosas y los contratos de obligación de servicio público).

En el presupuesto para 2023 se ha considerado que se mantendrá el ritmo de recuperación de los niveles de tráfico de los mercados interinsulares y de los territorios extra-peninsulares con el resto del territorio nacional, iniciado en 2022.

De esta forma, los importes presupuestarios consignados en el ejercicio 2023 para las subvenciones y apoyo al transporte aéreo se desglosan en: subvenciones al tráfico aéreo regular de residentes extra-peninsulares (17.34.441O.483), bonificaciones a familias numerosas (17.34.441O.487) y contratos de servicios de transporte aéreo para satisfacer obligaciones de servicio público en las rutas así declaradas, quedando desglosados estos últimos en OSP Canarias (17.34.441O.470), OSP Menorca (17.34.441O.471), y OSP Melilla (17.34.441O.472).

OBJETIVO
1. Lograr mayor cohesión territorial mediante las bonificaciones a residentes no peninsulares y familias numerosas

INDICADORES	2021		2022		2023
	Presu- puestado	Realizado	Presu- puestado	Ejecución Prevista	Presu- puestado
De resultados					
—Viajes bonificados de residentes no peninsulares (nº cupones)	11.800.000	7.663.155	12.200.000	12.200.000	12.700.000
—Viajes bonificados de familias numerosas (nº cupones)	1.090.000	617.803	1.090.000	870.000	1.030.000
De medios					
— Bonificaciones residentes Canarias (miles €)	420.500,00	335.864,11	409.500,00	406.500,00	427.042,04
— Bonificaciones residentes Baleares (miles €)	212.000,00	115.164,27	212.000,00	203.600,00	215.013,29
—Bonificaciones residentes Ceuta-Melilla (miles €)	20.000,00	24.892,63	20.000,00	31.400,00	24.000,00
— Bonificaciones familias numerosas (miles €)	4.450,00	2.621,22	4.450,00	3.200,00	4.450,00

OBJETIVO
2. Lograr mayor cohesión territorial mediante la licitación de contratos de transporte aéreo en rutas deficitarias declaradas de obligación de servicio público (OSP)

INDICADORES	2021		2022		2023
	Presu- puestado	Realizado	Presu- puestado	Ejecución prevista	Presu- puestado
De medios					
— Licitación OSP ruta Menorca-Madrid (miles €)	1.500,00	1.500,00	1.682,70	1.682,70	1.800,00
— Licitación OSP La Gomera-Tenerife Norte y La Gomera-Gran Canaria (miles €)	2.635,92	2.635,92	2.635,92	2.635,92	3.800,00
— Licitación OSP Melilla con Almería, Granada y Sevilla (miles €)	3.000,00	2.100,00	3.000,00	2.100,00	3.000,00