ESTUDIOS

Incluye Papel + Digital

# LAS AYUDAS PÚBLICAS Y EL TRANSPORTE COMO SERVICIO DE INTERÉS ECONÓMICO GENERAL

## SU COMPATIBILIDAD CON EL DERECHO DE LA COMPETENCIA

MARÍA JOSÉ ESTRADA MARGARETO

Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

ARANZADI

© **María José Estrada Margareto**, 2026
© **ARANZADI LA LEY, S.A.U.**

**ARANZADI LA LEY, S.A.U.**
C/ Serrano Galvache 26
28033 Madrid
www.aranzadilaley.es
**Atención al cliente:** https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones

**Primera edición:** diciembre 2026

**Depósito Legal:** M-26646-2026
**ISBN versión impresa con complemento electrónico:** 978-84-1163-585-1
**ISBN versión electrónica:** 978-84-1163-584-4

El presente trabajo se encuentra vinculado al siguiente proyecto de investigación:
«De la economía colaborativa al turismo sostenible: Nuevos retos del turismo canario» (PROID2020010045), financiado por la Agencia Canaria de Investigación, Innovación y Sociedad de la Información (ACIISI), de la Consejería de Economía, Conocimiento y Empleo del Gobierno de Canarias.
IP: Dra. D.ª Inmaculada González Cabrera
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.
*Printed in Spain*

**© ARANZADI LA LEY, S.A.U.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, **www.cedro.org**) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, o cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

**Nota de la Editorial:** El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **ARANZADI LA LEY, S.A.U.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

# *Índice general*

*Página*

PRÓLOGO

INMACULADA GONZÁLEZ CABRERA . . . . . 26

ABREVIATURAS . . . . . 27

CAPÍTULO I

**LAS AYUDAS PÚBLICAS ANTE EL DERECHO DE LA COMPETENCIA**

**I. El mercado único europeo y los principios reguladores de la competencia** . . . . . 29

**II. El intervencionismo institucional en el marco del Derecho de la competencia y del sector del transporte** . . . . . 46

*1. Evolución del intervencionismo institucional* . . . . . 46

*2. El intervencionismo institucional de las instituciones públicas europeas* . . . . . 56

2.1. Distribución competencial . . . . . 56

2.2. La Comisión Europea en la regulación y la aplicación del derecho de la competencia . . . . . 61

2.3. La labor del Consejo de la Unión Europea, del Parlamento Europeo y del TJUE . . . . . 69

*3. La posición de los Estados miembros. El papel de la CNMC* . . . . 75



Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

*Página*

CAPÍTULO II

**LAS AYUDAS PÚBLICAS EN EL MARCO DEL SECTOR DEL TRANSPORTE EUROPEO**

**I. La premisa de excepcionalidad de las ayudas públicas** ..... 79

**II. Apuntes sobre el estado de la liberalización del sector ferroviario y del transporte regular de viajeros por carretera de competencia estatal en España** ..... 82

**III. El transporte como servicio de interés económico general y servicio público** ..... 90

**IV. Las ayudas públicas y la modificación normativa** ..... 102

CAPÍTULO III

**LA ESTRATEGIA DEL TRANSPORTE EUROPEO. LA MOVILIDAD SOSTENIBLE**

**I. Los Libros Blancos del Transporte de 2001 y 2011** ..... 115

**II. El Pacto Verde Europeo y la EMIS** ..... 120

**III. Breves apuntes introductorios sobre las ayudas públicas ante las iniciativas europeas del transporte** ..... 127

**IV. El reto de la movilidad sostenible y cero emisiones** ..... 130

**V. La universalidad de la sostenibilidad y la problemática energética** ..... 133

1. *Los requisitos para la implantación de una sostenibilidad universal* ..... 133
2. *La incidencia de la problemática energética en la sostenibilidad del transporte* ..... 135
3. *La electrificación del transporte y el empleo de energías alternativas* ..... 140
4. *La reconversión del parque móvil terrestre hacia la sostenibilidad* 148

**VI. Perspectiva internacional energética aplicable al transporte** .. 154

**VII. La multimodalidad en el transporte europeo y las alternativas sostenibles** ..... 164



Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

*Página*

1. *La contradicción del impulso de la alternatividad y la multimodalidad basada en un mercado compartimentado* . . . . . 164
2. *La multimodalidad desde la perspectiva internacional* . . . . . 170
3. *Pareceres acerca de la alternatividad y la multimodalidad propuesta en la EMIS* . . . . . 173
4. *Los incentivos para fomentar la movilidad cero emisiones* . . . . . 174

CAPÍTULO IV

**EL CASO DE ESPAÑA. LAS AYUDAS PÚBLICAS AL FERROCARRIL Y AL TRANSPORTE PÚBLICO POR CARRETERA**

**I. Introducción** . . . . . 183

**II. Las ayudas públicas al transporte ferroviario** . . . . . 185

1. *Análisis del período desde el 1 de septiembre de 2022 hasta el 1 de julio de 2025* . . . . . 185
2. *Las ayudas públicas al transporte terrestre ferroviario desde el 1 de julio de 2025 hasta el 31 de diciembre de 2025* . . . . . 198

**III. Las ayudas públicas al transporte terrestre de viajeros por carretera dependientes de la Administración General del Estado** . . . . . 202

1. *Análisis del período desde el 1 de septiembre de 2022 hasta el 30 de junio de 2025* . . . . . 202

1.1. Primer período de prórroga: especialidad del título multiviaje para el transporte regular de viajeros por carretera desde el 30 de enero de 2025 hasta el 30 de abril de 2025 . . . . . 207

1.2. Segundo período de prórroga: especialidad del título multiviaje para el transporte regular de viajeros por carretera desde el 1 de mayo de 2025 hasta el 30 de junio de 2025 . . . . . 209

2. *Análisis del período a partir del 1 de julio de 2025 hasta el 31 de diciembre de 2025* . . . . . 211



Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

*Página*

**IV. Las vigentes ayudas públicas al transporte ferroviario y terrestre regular de viajeros por carretera competencia de la Administración General del Estado** . . . . . 216

*1. Introducción* . . . . . 216

*2. Las actuales ayudas públicas en el transporte ferroviario* . . . . . 221

*3. Las ayudas públicas actuales al transporte regular de viajeros por carretera competencia de la Administración General del Estado* . 227

**V. Las Islas Baleares y las Islas Canarias ante las ayudas públicas al transporte** . . . . . 230

*1. Análisis de las ayudas públicas concedidas al transporte terrestre desde el 1 de septiembre de 2022 hasta la actualidad en las Islas Baleares y las Islas Canarias* . . . . . 231

*2. Breve apunte sobre las ayudas públicas concedidas al transporte marítimo en las Islas Canarias y en las Islas Baleares* . . . . . 237

*3. Las Islas Canarias como RUP y su problemática en materia de movilidad* . . . . . 240

**VI. Las ayudas públicas al transporte ferroviario en Asturias y Cantabria** . . . . . 248

**VII. Recapitulación** . . . . . 252

CONCLUSIONES . . . . . 257

BIBLIOGRAFÍA . . . . . 267

RECURSOS ELECTRÓNICOS . . . . . 273

SENTENCIAS CITADAS . . . . . 279



Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

Las condiciones del uso de estos títulos multiviaje se volvió a delegar en la pertinente Resolución de la persona titular de la Secretaría de Estado de Transportes y Movilidad Sostenible. No obstante, del artículo resulta que la configuración de estos títulos multiviaje para las distancias medias sigue los parámetros fijados para las Cercanías y Rodalies. En efecto, deja relegado el número de viajes fijado en la regulación anterior para ser beneficiario de la ayuda, y se centra en las distancias recorridas y en la edad de los usuarios titulares del título multiviaje.

## III. LAS AYUDAS PÚBLICAS AL TRANSPORTE TERRESTRE DE VIAJEROS POR CARRETERA DEPENDIENTES DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

### 1. ANÁLISIS DEL PERÍODO DESDE EL 1 DE SEPTIEMBRE DE 2022 HASTA EL 30 DE JUNIO DE 2025

Desde la perspectiva del transporte terrestre, también debemos iniciar la senda originaria de las actuales ayudas en el Real Decreto-ley 11/2022, siendo de aplicación las mismas causas justificativas de su adopción para el transporte ferroviario, basadas en el incremento del importe de las energías derivada de los conflictos geopolíticos.

Por ello, para rebajar el impacto que estas medidas tienen en la competencia en este mercado, el artículo 11 del Real Decreto-ley 11/2022 dispone que los concesionarios de transporte de viajeros por carretera competencia de la Administración General del Estado están obligados a reducir un 50% los títulos multiviaje de dos o más viajes, excluyendo el billete ida y vuelta.

En efecto, la necesidad de incluir a los operadores del servicio público regular de transporte de viajeros por carretera competencia de la Administración General del Estado, además del transporte ferroviario, responde a la necesidad de evitar las discriminaciones que estas medidas pueden ocasionar dentro del mercado de la prestación de servicios de movilidad en esa distancia media. Tal es así, que la Exposición de Motivos de este Real Decreto-ley 20/2022 dispone que:

«*Para evitar asimetrías por modos de transporte, es necesario equiparar la reducción de precio para los títulos multiviaje en las concesiones de servicios públicos de transporte regular de viajeros por carretera de competencia de la Administración General del Estado al que se aplica a los títulos multiviaje de Renfe Viajeros SME SA. para usuarios recurrentes en los servicios de cada uno*



Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

*de los núcleos de Cercanías y Rodalies, así como para los servicios ferroviarios de Media distancia declarados como obligación de servicio público por las administraciones competentes*».

En virtud de esta justificación, queda acreditada la injerencia que estas ayudas públicas producen en el normal desarrollo del mercado de referencia relativo a la prestación del servicio de movilidad en las distancias medias. Este hecho resulta tanto del tenor literal del contenido expositivo reflejado, en aras a evitar la citada asimetría de los modos de transporte, como de la equiparación del impacto de las ayudas concedidas al transporte de ferrocarril con el transporte público regular de viajeros por carretera competencia de la Administración General del Estado.

En consecuencia de lo expuesto, mediante esta justificación de la extensión de la medida al transporte público regular de viajeros por carretera competencia de la Administración General del Estado se desvirtúa la propuesta del «*Informe sobre la política de competencia 2022: informe anual 2023*» de 4 de abril de 2023 aludida *supra*. Y ello, ya que en esta se promueve trasladar los pasajeros del transporte por carretera al transporte ferroviario, dado el efecto de asimetría entre estos modos de transporte en el mercado afectado.

Ante esta circunstancia confesada, debe plantearse la pregunta de rigor sobre por qué estas discriminaciones entre modos de transporte, generadas por la concesión de estas ayudas tal y como se reconoce en el texto expositivo aludido, no han propiciado la aplicación de la misma medida para el servicio de transporte aéreo. Máxime, cuando no se ha extendido la aplicación de estas ayudas públicas a los trayectos aéreos calificados como servicio público obligatorio, entre otros, en las Islas Baleares[271] y en Canarias[272], como se

271. El servicio obligatorio de transporte aéreo interinsular en las Islas Baleares se regula en la Resolución de 28 de noviembre de 2003, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros de 21 de noviembre de 2003, por el que se declaran obligaciones de servicio público en rutas aéreas entre las islas Baleares. Las rutas calificadas como servicio público obligatorio de transporte aéreo con sus tarifas máximas por cada trayecto son las siguientes: a) Mallorca-Ibiza: 72 euros, b) Mallorca-Menorca: 72 euros, c) Menorca-Ibiza: 101 euros. Estas tarifas han sido actualizadas dada la fecha de publicación de esta Resolución.

272. Este servicio obligatorio de transporte aéreo interinsular en Canarias se encuentra regulado en la Orden TMA/830/2022, de 22 de agosto, por la que se recuperan las obligaciones de servicio público establecidas en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de junio de 2006, por el que se declaran obligaciones de servicio público en rutas aéreas entre las islas Canarias, dejando sin efecto las modificaciones temporales establecidas por la Orden TMA/676/2020, de 20 de julio, y se modifican las tarifas de



Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

abordará *infra*. Especialmente en esta última, al ser considerada como RUP[273] debiendo, en consecuencia, incluir también en este último caso al transporte marítimo como perjudicado[274].

---

referencia establecidas en dichas obligaciones. Los servicios obligatorios comprenden las siguientes rutas con las tarifas calculadas en los trayectos de ida:

a) Gran Canaria-Tenerife Norte: 76 euros, b) Gran Canaria-Tenerife Sur: 83 euros, c) Gran Canaria-Fuerteventura: 84 euros, d) Gran Canaria-El Hierro: 118 euros, e) Gran Canaria-Lanzarote: 94 euros, f) Gran Canaria-La Palma: 112 euros, g) Tenerife Norte-Fuerteventura: 113 euros, h) Tenerife Norte-El Hierro: 83 euros, i) Tenerife Norte-Lanzarote: 118 euros, j) Tenerife Norte-La Palma: 77 euros, k) La Palma-Lanzarote: 118 euros, l) Gran Canaria-La Gomera: 112 euros, m) Tenerife Norte-La Gomera: 84 euros.

También debe aludirse a las rutas aéreas nacionales calificadas como servicio público obligatorio:

a) Menorca-Madrid, regulada por la Resolución de 31 de julio de 2018, de la Secretaría General de Transporte, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de julio de 2018, por el que se declaran obligaciones de servicio público en la ruta aérea Menorca-Madrid.

b) Almería-Sevilla, regulada por la Orden TMA/297/2021, de 29 de marzo, por la que se modifican temporalmente las obligaciones de servicio público establecidas en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de marzo de 2009, por el que se declaran obligaciones de servicio público en la ruta Almería-Sevilla, en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de febrero de 2018, por el que se aprueba la declaración de obligaciones de servicio público en las rutas aéreas Badajoz-Madrid y Badajoz-Barcelona, y en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de octubre de 2018, por el que se declaran obligaciones de servicio público en las rutas aéreas Melilla/Almería, Melilla/Granada y Melilla/Sevilla.

c) Badajoz-Madrid y Badajoz-Barcelona, reguladas en la Orden TMA/838/2022, de 22 de agosto, por la que se recuperan las obligaciones de servicio público establecidas en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de febrero de 2018, por el que se aprueba la declaración de obligaciones de servicio público en las rutas aéreas Badajoz-Madrid y Badajoz-Barcelona, dejando sin efecto las modificaciones temporales establecidas por la Orden TMA/297/2021, de 29 de marzo.

d) Melilla-Almería, Melilla-Granada y Melilla-Sevilla reguladas en la Orden TMA/831/2022, de 22 de agosto, por la que se recuperan las obligaciones de servicio público establecidas en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de octubre de 2018, por el que se declaran obligaciones de servicio público en las rutas aéreas Melilla/Almería, Melilla/Granada y Melilla/Sevilla, dejando sin efecto las modificaciones temporales establecidas por la Orden TMA/297/2021, de 29 de marzo.

273. Sin perjuicio de que el artículo 50 del Real Decreto-ley 20/2022 regula la aplicación de las posibles ayudas al 100 % en el precio de los abonos de transporte y títulos multiviaje del transporte público colectivo terrestre, en el marco del servicio terrestre en las Islas Baleares y en Canarias, creando las administraciones competentes un nuevo abono gratuito para usuarios recurrentes, no se incluye el transporte aéreo como servicio público obligatorio beneficiario de estas medidas.

274. Asimismo, también se contempla en el artículo 33 de este Real Decreto-ley la ayuda al transporte marítimo de «*0,1375266 céntimos de euro por cada milla navegada por tonelada*



Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

Esta medida fue aplicable desde el 1 de septiembre de 2022 hasta el 31 de enero de 2023, ya que se prorrogó un mes más por la Disposición Transitoria Primera del Real Decreto-ley 20/2022 y, finalmente, en la misma norma se amplía la vigencia de esta medida desde el 1 de febrero de 2023 hasta el 31 de diciembre de 2023.

La financiación otorgada para la concesión de estas ayudas públicas se realizó a través de la concesión de un crédito extraordinario de 5 millones de euros, según se recoge en el artículo 11.25 del citado Real Decreto-ley 11/2022.

En cuanto al importe de las ayudas públicas concedidas para este ejercicio 2023, debemos acudir al artículo 54 del Real Decreto-ley 20/2022, relativo a la liquidación a los concesionarios de los servicios públicos de transporte incluidos en estas ayudas. Dicho precepto no señala una cuantía concreta de crédito presupuestario destinado a esta finalidad, a diferencia de lo expuesto para las ayudas públicas destinadas a la compañía RENFE. En el citado precepto se realiza una remisión a «*la cantidad resultante de aplicar el 15% al total de los ingresos por venta de títulos correspondientes al ejercicio 2019, tal y como quedó acreditado en la presentación de las cuentas conforme a lo establecido por la Orden PRE/907/2014, de 29 de mayo, por la que se implanta un modelo de contabilidad analítica en las empresas contratistas que prestan los servicios de transporte regular de viajeros de uso general correspondientes a dicho ejercicio*».

Posteriormente, el Real Decreto-ley 8/2023 regula en su artículo 71 la reducción del precio de los títulos multiviaje, la cual debe ser realizada por los concesionarios de servicios públicos de transporte regular de viajeros

---

*de arqueo bruto (GT), calculada para cada uno de los buques de pasaje, o de pasaje y carga rodada en régimen de pasaje, que operen la línea*» que emplee determinados combustibles bajos en azufre para la prestación del servicio de las líneas de interés público de competencia estatal. Respecto de las Islas Baleares y Canarias, dicho precepto ampara la cobertura de la ayuda «*sobre las líneas interinsulares de las Illes Balears declaradas de interés estratégico por el Art.º 14 de la Ley 11/2010, de 2 de noviembre, de ordenación del transporte marítimo de las Illes Balears; y sobre las líneas que atienden las necesidades básicas de comunicación marítima interinsular de las Islas Canarias, enumeradas en los 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*».
Sin perjuicio de que, efectivamente, pueden ser beneficiarias de estas ayudas las empresas de transporte marítimo que presten este servicio, no se alcanza el impacto en el mercado que produce una bonificación del 100 % del billete o la reducción del 50 % de los títulos multiviajes analizados, dirigida directamente a los usuarios.



Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

por carretera competencia de la Administración General del Estado. Este artículo extiende la vigencia de la medida desde el 1 de enero de 2024 hasta el 31 de diciembre de 2024 y, además, introduce novedades sustanciales en su configuración disponiendo que:

«*[L]os usuarios recurrentes para un trayecto con origen-destino determinado de un servicio público de transporte por carretera de competencia de la Administración General del Estado tendrán derecho a una bonificación del 100 % del precio del billete en los términos establecidos en los siguientes apartados.*

*2. Se considerarán usuarios recurrentes a quienes realicen, al menos, 16 viajes al cuatrimestre.*

*3. Para ser beneficiarios de las condiciones establecidas en el apartado 1, los usuarios deberán registrarse en el lugar que habilite cada empresa concesionaria del servicio que atiende el origen-destino concreto, con el fin de obtener un código único personalizado (en formato QR y/o alfanumérico).*

*4. Las empresas concesionarias, sin perjuicio de la situación administrativa de la concesión, deberán facilitar el ejercicio de este derecho a través del Sistema de Información de Registro de Datos de Explotación (SIRDE)*».

La nueva regulación elevó esa obligación de reducir el 50% del importe del billete hasta el 100% de su cuantía, convirtiendo en gratuita la prestación de este servicio público de transporte regular de viajeros por carretera. Además, el término genérico «usuario recurrente» se concreta en la condición de que este realice al menos 16 viajes al cuatrimestre, y se registre en el lugar habilitado por el concesionario para obtener un código único personalizado.

En cuanto al importe de la ayuda en este último caso, para el año 2024 la compensación pública alcanzó una cifra de 80 millones de euros, según la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley 8/2023[275].

275. El artículo 72 del Real Decreto-ley 20/2022 que constituye la ayuda no concreta expresamente el importe de la cifra financiada sino que realiza la siguiente remisión:
*«1. En el primer trimestre de 2024 la Dirección General de Transporte por Carretera abonará, en concepto de anticipo a cuenta, a cada uno de los concesionarios de servicios públicos de transporte regular de viajeros por carretera de competencia de la Administración General del Estado, sin perjuicio de la situación administrativa en la que se encuentre la concesión, la cantidad resultante de aplicar el 15 % al total de los ingresos por venta de títulos correspondientes al ejercicio 2019, tal y como quedó acreditado en la presentación de las cuentas conforme a lo*



Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

Por último, procede destacar el Real Decreto-ley 1/2025, dada la regulación transicional que genera en estas ayudas estudiadas. Dicha norma, en su artículo 63, prorroga hasta el 30 de junio de 2025 la situación jurídica creada y reflejada con anterioridad. Esta prórroga no es íntegra, al constituirse un nuevo régimen regulatorio para anticipos, financiación y compensación de las ayudas al transporte analizadas[276].

Igualmente, se constituye un régimen particular en esta prórroga para los títulos multiviaje, referido a los trayectos comprendidos en las ayudas al transporte regular de viajeros por carretera dependientes de la Administración General del Estado prorrogadas. Para ello, divide esta prórroga en dos periodos diferenciados, el primero de ellos comprende desde el 30 de enero de 2025 hasta el 30 de abril de 2025, y el segundo abarca desde el 1 de mayo de 2025 hasta el 30 de junio de 2025.

### 1.1. Primer período de prórroga: especialidad del título multiviaje para el transporte regular de viajeros por carretera desde el 30 de enero de 2025 hasta el 30 de abril de 2025

El 29 de enero de 2025 se dicta, por mandato del artículo 63 del Real Decreto-ley 1/2025, la Resolución del Secretario de Estado de Transportes y Movilidad Sostenible por la que se establecen las condiciones de aplicación de las medidas de fomento del transporte colectivo relativas a la venta y utilización de los títulos multiviaje por parte de los concesionarios de transporte regular de viajeros por carretera, competencia de la Administración General del Estado, establecidas en los artículos 71 y 72 del Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos

*establecido por la Orden PRE/907/2014, de 29 de mayo, por la que se implanta un modelo de contabilidad analítica en las empresas contratistas que prestan los servicios de transporte regular de viajeros de uso general correspondientes a dicho ejercicio*».

276. Tal y como se recoge en el artículo 63.2. *in fine* del Real Decreto-ley 1/2025, «*La Dirección General de Transporte por Carretera y Ferrocarril practicará una primera liquidación que comprenda el primer cuatrimestre de 2025, que incluirá también la prórroga desde el 1 al 22 de enero de 2025. Los plazos y condiciones de la primera liquidación y la relativa a los dos meses siguientes se establecerán mediante Resolución del Secretario de Estado de Transportes y Movilidad Sostenible*».
Para el caso de las ayudas concedidas al transporte ferroviario, también se recoge en su artículo 63.3 el sometimiento a la regulación de su financiación y compensación con arreglo a dicho Real Decreto-ley 1/2025.



Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

de la sequía, como consecuencia de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 1/2025, de 28 de enero, por el que se aprueban medidas urgentes en materia económica, de transporte, de Seguridad Social y para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad.

Esta Resolución, aplicable al período comprendido desde el 30 de enero hasta el 30 de abril de 2025, fija las condiciones de uso[277] de este título multiviaje para que el usuario pueda beneficiarse de las ayudas prorrogadas, así como la obligatoriedad de aportar una fianza retornable cuyo importe dependerá del precio del billete[278]. Además, impone que la empresa conce-

---

277. En los términos recogidos en el apartado 6 de esta Resolución:
*«Para evitar un uso desmedido del título multiviaje gratuito se atenderá obligatoriamente a las siguientes indicaciones:*
- *El título será personal e intransferible.*
- *Para el período de validez, solo se permitirá la adquisición de un único título multiviaje por persona y origen y destino.*
- *Se imposibilitará la formalización de más de un viaje de ida y vuelta por día, salvo que previamente se haya procedido a su cancelación.*
- *Se imposibilitará la formalización de viajes en expediciones consecutivas con un tiempo inferior al triple del tiempo del trayecto de ida.*
- *En el caso de los menores el título multiviaje se formalizará para el menor amparado en el Documento Nacional de Identidad (DNI), Número de Identificación de Extranjero (NIE) o pasaporte del padre/madre/tutor.*
- *Se considerará uso inadecuado no cancelar un viaje formalizado y no realizado con una antelación mínima a 24 horas. La empresa concesionaria podrá reducir este plazo en trayectos de corta duración en los que la mayoría de los desplazamientos respondan a una movilidad obligada. No se considerará uso inadecuado el cambio de billete en este tipo de trayectos. La empresa concesionaria comunicará a la Dirección General de Transporte por Carretera y Ferrocarril los trayectos y el nuevo plazo en los que se aplicará esta reducción.*
- *Se considerará uso inadecuado la utilización de un billete por una persona distinta a la titular del título multiviaje.*
- *Se procederá a la retirada del título multiviaje e incautación de la fianza a los viajeros con uso inadecuado en tres ocasiones detectadas. Previamente se le advertirá por mensaje sms al teléfono móvil o al correo electrónico registrado de las posibles consecuencias de su actuación. No se expedirá un nuevo título multiviaje bonificado a estos viajeros, para ningún origen destino del mismo contrato, hasta la finalización de su plazo de vigencia».*

278. Tal y como recoge el apartado 1.4 de la Resolución:
*«1.4. El usuario deberá pagar un importe por título multiviaje, en concepto de fianza, que será reembolsada si se alcanza la recurrencia establecida en esta Resolución. La fianza por título multiviaje se establece para cada trayecto de servicio público de transporte regular en función del trayecto del viajero y el precio del billete, de acuerdo con la siguiente clasificación: – 20 euros de fianza en trayectos con precio del billete hasta 5,00 euros – 35 euros de fianza en trayectos con precio del billete entre 5,01 y 13,00 euros – 50 euros de fianza en trayectos con precio del billete entre 13,01 y 25,00 euros – 65 euros de fianza en trayectos con precio del billete superior*



Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

sionaria será la encargada de emitir estos títulos y de velar por el correcto cumplimiento de las condiciones impuestas para su disfrute.

### 1.2. Segundo período de prórroga: especialidad del título multiviaje para el transporte regular de viajeros por carretera desde el 1 de mayo de 2025 hasta el 30 de junio de 2025

El artículo 63.2, primer párrafo, del Real Decreto-ley 1/2025 deriva la regulación de estos títulos multiviaje a la pertinente Resolución de la persona titular de la Secretaría de Estado de Transportes y Movilidad Sostenible. Dicha Resolución finalmente fue dictada el 27 de marzo de 2025 como Resolución del Secretario de Estado de Transportes y Movilidad Sostenible, por la que se establecen las condiciones de aplicación de las medidas de fomento del transporte colectivo relativas a la venta y utilización de los títulos multiviaje por parte de los concesionarios de transporte regular de viajeros por carretera competencia de la Administración General del Estado establecidas en los artículos 71 y 72 del Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía, como consecuencia de la entrada en vigor Real Decreto-ley 1/2025, de 28 de enero, por el que se aprueban medidas urgentes en materia económica, de transporte, de Seguridad Social, y para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad. Esta Resolución fue aplicable desde el 1 de mayo hasta el 30 de junio de 2025.

Al igual que realizaba la Resolución previa citada, esta Resolución fija expresamente las condiciones de uso de este título multiviaje[279], e impone

---

*a 25,00 euros. Para el cálculo del precio del billete utilizado en el establecimiento de la fianza se utilizarán los datos de trayectos, tarifas y precios vigentes a 30 de enero de 2025.*
*(…)*
*Al importe de la fianza se le aplicará, exclusivamente, el descuento de familia numerosa.*
(…)
*Se devolverá el importe pagado en concepto de fianza al obtener el título multiviaje, siempre que se realicen, de manera efectiva 16 viajes o más entre el 30 de enero y el 30 de abril de 2025. En caso de no cumplir con los viajes mínimos el importe de la fianza será considerado como una indemnización y no será devuelto al viajero. (…)*».

279. Estas condiciones de uso del título multiviaje se regulan en el apartado 6 de esta Resolución como sigue:
*«6. Para evitar un uso desmedido del título multiviaje gratuito se atenderá obligatoriamente a las siguientes indicaciones:*



Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

la entrega previa por el usuario de una fianza progresiva y retornable[280] para la adquisición de este título. Asimismo, se prohíbe que la empresa concesionaria pueda cargar gastos de gestión al emitir estos títulos multiviaje[281]. Igualmente, es la empresa concesionaria la encargada de la expedi-

---

- *El título será personal e intransferible.*
- *Para el periodo de validez, solo se permitirá la adquisición de un único título multiviaje por persona, origen y destino.*
- *Se imposibilitará la formalización de más de un viaje de ida y vuelta por día, salvo que previamente se haya procedido a su cancelación.*
- *Se imposibilitará la formalización de viajes en expediciones consecutivas con un tiempo inferior al triple del tiempo del trayecto de ida.*
- *En el caso de los menores el título multiviaje se formalizará para el menor amparado en el Documento Nacional de Identidad (DNI), Número de Identificación de Extranjero (NIE) o pasaporte del padre/madre/tutor.*
- *Se considerará uso inadecuado no cancelar un viaje formalizado y no realizado con una antelación mínima a 24 horas. La empresa concesionaria podrá reducir este plazo en trayectos de corta duración en los que la mayoría de los desplazamientos respondan a una movilidad obligada. No se considerará uso inadecuado el cambio de billete en este tipo de trayectos. La empresa concesionaria comunicará a la Dirección General de Transporte por Carretera y Ferrocarril los trayectos y el nuevo plazo en los que se aplicará esta reducción.*
- *Se considerará uso inadecuado la utilización de un billete por una persona distinta a la titular del título multiviaje.*
- *Se procederá a la retirada del título multiviaje e incautación de la fianza a los viajeros con uso inadecuado en tres ocasiones detectadas. Previamente se le advertirá por mensaje sms al teléfono móvil o al correo electrónico registrado de las posibles consecuencias de su actuación. No se expedirá un nuevo título multiviaje bonificado a estos viajeros, para ningún origendestino del mismo contrato, hasta la finalización de su plazo de vigencia».*

280. El importe y la devolución de la fianza se recogen en los apartados 1.4 y 3 de dicha Resolución en los siguientes términos:

*«1.4. El usuario deberá pagar un importe por título multiviaje, en concepto de fianza, que será reembolsada si se alcanza la recurrencia establecida en esta Resolución. La fianza por título multiviaje se establece para cada trayecto de servicio público de transporte regular en función del trayecto del viajero y el precio del billete, de acuerdo a la siguiente clasificación:*

*– 20 euros de fianza en trayectos con precio del billete hasta 5,00 euros.*
*– 35 euros de fianza en trayectos con precio del billete entre 5,01 y 13,00 euros.*
*– 50 euros de fianza en trayectos con precio del billete entre 13,01 y 25,00 euros.*
*– 65 euros de fianza en trayectos con precio del billete superior a 25,00 euros.*

*Para el cálculo del precio del billete utilizado en el establecimiento de la fianza se utilizarán los datos de trayectos, tarifas y precios vigentes a 1 de mayo de 2025.(…).*
*(…).*

*3. Operativa de devolución. Se devolverá el importe pagado en concepto de fianza al obtener el título multiviaje, siempre que se realicen, de manera efectiva, 8 viajes o más entre el 1 de mayo y el 30 de junio de 2025. En caso de no cumplir con los viajes mínimos, el importe de la fianza será considerado como una indemnización y no será devuelto al viajero».*

281. Según se recoge en el apartado 2 del Real Decreto-ley 1/2025.



Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

ción de estos títulos y la comprobación de su correcto uso, atendiendo a las condiciones prefijadas por esta Resolución citada.

## 2. ANÁLISIS DEL PERÍODO A PARTIR DEL 1 DE JULIO DE 2025 HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2025

Como se ha aludido previamente, el Real Decreto-ley 1/2025 dispone un régimen transitorio entre las ayudas estudiadas previamente y vigentes hasta el 30 de junio de 2025, para pasar a convertirse en diferentes abonos a partir del 1 de julio de 2025. Concretamente, el artículo 18 del Real Decreto-ley 1/2025 se refiere a estas nuevas ayudas destinadas al transporte por carretera acotado anteriormente, disponiendo que:

*«1. Entre el 1 de julio de 2025 y hasta el 31 de diciembre de 2025 los usuarios recurrentes para un trayecto con origen-destino determinado de un servicio público de transporte por carretera de competencia de la Administración General del Estado tendrán derecho a las bonificaciones del precio del billete en los términos establecidos en los siguientes apartados».*

Este Real Decreto-ley 1/2025 encomienda a los concesionarios el encargo de crear determinados abonos y títulos multiviaje en los siguientes términos:

*«2. Los concesionarios crearán para cada origen-destino de los servicios públicos que gestionan, sin perjuicio de la situación administrativa de la concesión, los siguientes abonos y títulos multiviaje:*

*a) Un abono de 10 viajes con un 40 % de descuento sobre el precio del billete calculado sobre la tarifa máxima admisible para el origen-destino que se haya adquirido y válido durante un año desde la fecha de inicio de vigencia.*

*b) Un abono mensual nominativo con descuento del 50 % calculado sobre la tarifa máxima admisible para el origen-destino que se haya adquirido, y con un precio de adquisición calculado en función del descuento y el origen-destino adquirido. Será válido para 30 días.*

*c) Un abono nominativo para jóvenes nacidos entre el 1 de enero de 1999 y el 31 de diciembre de 2010 con nacionalidad española o extranjera con residencia legal en España, con descuento del 70 % calculado sobre la tarifa máxima admisible para el origen-destino que se haya adquirido, y con un precio de adquisición*



Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

*calculado en función del descuento y el origen-destino adquirido. Será válido para 30 días.*

*d) Un abono nominativo para niños nacidos entre el 1 de enero de 2011 y el 31 de diciembre de 2025 con nacionalidad española o extranjera con residencia legal en España, con descuento del 100 % calculado sobre la tarifa máxima admisible para el origen-destino que sea adquirido y válido para el segundo semestre del año 2025».*

La novedosa estructuración de estas ayudas prevé una categorización de usuarios interrelacionada con los descuentos admitidos. La tarifa genérica del título multiviaje —denominado y desglosado ahora como abono—, del abono de 10 viajes y del abono mensual se destina a usuarios recurrentes del trayecto cubierto por la ayuda, sin distinción de edad, de nacionalidad o de residencia.

Igualmente, se prevé un porcentaje diferente de descuento atendiendo al abono elegido. Mientras que para el abono de 10 viajes se aprueba una reducción del 40 % del precio, para el abono mensual nominativo se eleva a un 50 % la reducción de su importe. A su vez, se contempla una reducción del 70 % del precio del abono nominativo para los nacidos entre el 1 de enero de 1999 y el 31 de diciembre de 2010, pero añadiendo al requisito de ser un usuario recurrente, ostentar la nacionalidad española o tener residencia legal en España. Vemos cómo, en este caso, se realiza una discriminación positiva aumentando la reducción del importe atendiendo a la edad, pero acotando este beneficio a aquellos que ostenten la nacionalidad española o tengan la residencia legal en España. Por ello, aquellos usuarios recurrentes que se encuentren en este colectivo pero no tengan la nacionalidad o la residencia requerida, solamente podrán ampararse en la tarifa genérica anteriormente mencionada.

Por último, se prevé la gratuidad del abono nominativo para los nacidos entre el 1 de enero de 2011 y el 31 de diciembre de 2025, a los que también se les requiere para gozar de esta discriminación positiva, tener la nacionalidad española u ostentar la residencia legal en España. Al igual que sucede en el caso previo, aquellos menores que se encuentren en este colectivo, pero que no cumplan con la condición *sine qua non* de nacionalidad o residencia, no pueden beneficiarse de esta ayuda, pudiendo solo acudir a la tarifa general aludida.

En relación a estos títulos multiviaje, ahora abonos, del transporte regular de viajeros por carretera dependiente de la Administración



Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

General del Estado, se vuelve a delegar su configuración en la pertinente Resolución del Secretario de Estado de Transportes y Movilidad Sostenible. Finalmente, esta Resolución fue dictada el 27 de mayo de 2025, por la que se establecen las condiciones de aplicación de las medidas de fomento del transporte colectivo relativas a la venta y utilización de los títulos multiviaje por parte de los concesionarios de transporte regular de viajeros por carretera competencia de la Administración General del Estado establecidas en los artículos 18 y 19 del Real Decreto-ley 1/2025, de 28 de enero, por el que se aprueban medidas urgentes en materia económica, de transporte, de Seguridad Social, y para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad.

Siguiendo la configuración contenida en el Real Decreto-ley para este segundo semestre, se prevé de forma más pormenorizada la creación de los cuatro modelos de abono citados, los cuales podemos clasificar en dos categorías: uno de ellos para diez viajes de duración anual y el otro para su uso ilimitado de carácter mensual.

Respecto del abono de diez viajes se fija, como se ha citado anteriormente, una reducción de su precio del 40% tomando como referencia el precio del billete sencillo[282], y pudiendo ser empleado por múltiples personas al no ser nominativo. La eliminación del carácter nominativo de este abono puede responder a la innecesariedad de acreditar determinados requisitos concurrentes para beneficiarse de un mayor porcentaje de descuento. Además, en esta clase de abono no se prevé mayor beneficio o descuento para posibles titulares poseedores, atendiendo a su inclusión en un colectivo de mayor vulnerabilidad. Por ello, este abono tasado de diez viajes ostentará la reducción del 40% sin tener en cuenta una mayor o menor capacidad adquisitiva del posible o posibles titulares.

Esta reducción del importe del abono de diez viajes coincide con la reducción prevista para el mismo abono de diez viajes recogido en el artículo 20.3 del Real Decreto-ley 1/2025, aplicable al transporte ferroviario de Media Distancia visto *supra*.

---

282. Según la Resolución del Secretario de Estado de Transportes y Movilidad Sostenible, de 27 de mayo de 2025, que regula estos abonos, en su apartado 1.4 se concreta como se fija la referencia al precio del billete sencillo:
*«El importe del billete sencillo a tener en cuenta para calcular el precio de los abonos será la tarifa máxima autorizada para el origen/destino adquirido, y se obtendrá multiplicando la tarifa usuario vigente por la distancia tarifaria. En caso de existir distancias tarifarias distintas para el mismo origen y destino, se utilizará en el cálculo la menor de ellas».*



Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

Por otro lado, dentro de la segunda categoría de abonos consistente en un abono mensual y nominativo, es donde se comprende la discriminación positiva atendiendo al colectivo protegido al que pertenece su titular. Como dato a resaltar, las tarifas recogidas no coinciden con el mismo porcentaje de reducción previsto para el abono mensual recogido en el antedicho artículo 20.3, relativo a las citadas reducciones del importe del billete en el transporte ferroviario de Media Distancia:

– Para el transporte por carretera estudiado se fija una tarifa genérica con un 50% de descuento calculado sobre el importe de 20 billetes sencillos, mientras que para su coetáneo de transporte ferroviario la reducción es del 40% sobre el abono mensual.

– Una tarifa para jóvenes nacidos entre el 1 de enero de 1999 y el 31 de diciembre de 2010, y en los que concurra el requisito de «*nacionalidad española o extranjera con residencia legal en España*». Esta tarifa sí aplica una reducción del precio del abono mayor que la anteriormente señalada, alcanzando el 70% del abono calculado sobre el importe de 20 billetes sencillos, pero para el mismo titular. Mientras que en el caso del transporte de Media Distancia ferroviario, solo se prevé una rebaja del 50% sobre el abono mensual.

– Una tarifa para niños gratuita y sin coste de adquisición, siempre y cuando hayan «*nacido entre el 1 de enero de 2011 y el 31 de diciembre de 2025 con nacionalidad española o extranjera con residencia legal en España*». En este caso, sí coincide la exención total de precio para este tipo de abono en el transporte ferroviario de Media Distancia, alcanzando también la gratuidad.

Estos novedosos abonos para jóvenes y niños se adquieren a través de un procedimiento particular y tasado recogido en la Resolución del Secretario de Estado de Transportes y Movilidad Sostenible. Según este procedimiento, las personas que deseen ser titulares de estos abonos deberán inscribirse en la página web del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible. Esta inscripción requiere el empleo de un certificado electrónico cualificado o realizarse a través del sistema Cl@ve. En su defecto, se permite utilizar el número del Documento Nacional de Identidad junto a otros datos de este título, o el Número de Identificación de Extranjero, todo ello acompañado del uso, entre otros, de numerosos datos personales.

Llama la atención la redacción de esta Resolución, en la que se refiere en todo momento, para estos dos abonos, que sea la persona titular de



Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

estos datos y candidata a obtener el beneficio de la reducción la que deba realizar estas acciones de registro. Y ello, teniendo en cuenta que quedan englobados en estos abonos menores de edad, con la correspondiente repercusión en el tratamiento y protección de datos personales. Dicha Resolución reguladora debería realizar la debida referencia a que la remisión de estos datos protegidos tendrá que realizarse por los progenitores, tutores o incluso curadores representativos de las personas posiblemente beneficiarias de esta ayuda.

A ello debe añadirse la necesidad del empleo de certificados electrónicos cualificados o el sistema cl@ve, pero debe recordarse que los menores de edad no emancipados no pueden emplear estos mecanismos de identificación y firma. Igualmente, se exige en ese registro que consten sus datos de contacto, como el correo electrónico o un teléfono móvil, datos que en el caso de los menores de 14 años se antoja complicado que puedan ser suministrados por ellos mismos, si es que los ostentan.

Como novedad, estos novedosos abonos no requieren la entrega previa de fianza, a diferencia de las precedentes ayudas estudiadas; ni siquiera se exige esta fianza en el caso de los abonos de niños, los cuales son totalmente gratuitos. No obstante, se mantienen unas condiciones de uso[283] muy similares a las ya previstas en los anteriores títulos y abonos.

---

283. Según el apartado Cuatro.1 de la Resolución del Secretario de Estado de Transportes y Movilidad Sostenible:
«*Para evitar un uso desmedido de los abonos y billetes con descuento se atenderá obligatoriamente a las siguientes indicaciones:*
- *El Código de Registro será de uso personal e intransferible.*
- *Para cada periodo de validez solo se permitirá la adquisición de un único Abono mensual, Abono joven o Abono niños por persona, y origen y destino.*
- *Se imposibilitará la reserva en la misma concesión de más de un viaje por sentido para un mismo origen-destino en el mismo día, salvo que previamente se haya procedido a la anulación de la reserva o se haya efectuado el viaje. Esta condición no aplica a las reservas realizadas con el Abono 10 viajes.*
- *Se considerará uso indebido reservar un billete y no realizar el viaje ni anularlo con una antelación mínima a 24 horas, salvo para trayectos de corta duración en los que la empresa concesionaria podrá permitir que la anulación se realice con una antelación inferior. No se considerará uso indebido el cambio de billete en este tipo de trayectos.*
- *Se considerará uso indebido: la utilización o el intento de utilización de un billete por una persona distinta a la titular del Abono mensual, Abono joven, Abono niños, o, en el caso de un Abono 10 viajes expedido para una familia numerosa, la utilización o el intento de utilización de un billete por una persona distinta a los beneficiarios del título de familia numerosa*.



Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

En cuanto a la financiación de estas ayudas públicas al transporte por carretera para los periodos reseñados de 2025, el artículo 19 del Real Decreto-ley 1/2025 rebaja su importe en las correspondientes liquidaciones, ya que consistirán en:

«*[L]a cantidad resultante de aplicar el 10 % al total de los ingresos por venta de títulos correspondientes al ejercicio 2019, tal y como quedó acreditado en la presentación de las cuentas conforme a lo establecido por la Orden PRE/907/2014, de 29 de mayo, por la que se implanta un modelo de contabilidad analítica en las empresas contratistas que prestan los servicios de transporte regular de viajeros de uso general correspondientes a dicho ejercicio*».

Vemos como en los ejercicios 2023 y 2024, las ayudas se calculaban sobre el 15% de dichos ingresos, como se ha reflejado *supra*; mientras que para el ejercicio 2025 se rebaja al 10% calculado sobre dicho parámetro.

## IV. LAS VIGENTES AYUDAS PÚBLICAS AL TRANSPORTE FERROVIARIO Y TERRESTRE REGULAR DE VIAJEROS POR CARRETERA COMPETENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

### 1. INTRODUCCIÓN

Tras analizar los precedentes más próximos de las ayudas estatales españolas dirigidas al servicio de transporte de distancias medias, a continuación se procederá al estudio de la normativa vigente que prorroga y reformula dichas ayudas.

Actualmente, se encuentra en vigor el Real Decreto-ley 17/2025, que extiende desde el 1 de enero de 2026 hasta el 31 de diciembre de 2026 las citadas ayudas correspondientes al segundo semestre de 2025 recogidas en el Real Decreto-ley 1/2025, introduciendo ciertas particularidades como se abordará *infra*.

En la Exposición de Motivos de este Real Decreto-ley 17/2025 se dispone expresamente el contexto que motivó y motiva las ayudas públicas concedidas y analizadas desde 2022 en el mercado del transporte. Este contexto se recoge en los siguientes términos:

«*Las bonificaciones destinadas a los servicios de transporte regular de competencia estatal por carretera y de los servicios declarados de obligación de ser-*



Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

*vicio público que presta Renfe Viajeros S.M.E., SA en virtud del contrato con la Administración General del Estado, que se establecieron en un primer momento para el último cuatrimestre de 2022 en un contexto de inflación y subida de precios de la energía y se han continuado durante los años 2023, 2024 y 2025, han ayudado a que aumente la demanda por encima de los valores de 2019. Su continuidad durante 2026 permite seguir incentivando la utilización de medios de transporte más sostenibles y evitar un trasvase modal inverso hacia el vehículo privado*».

Por ello, la continuada inflación y la subida de precios de la energía derivada del contexto sociopolítico constituyen la causa principal que motiva la concesión de estas ayudas públicas. A ello se le añade la instrumentalización de estas ayudas para, además de reducir el impacto económico negativo derivado de dicho contexto, conseguir el trasvase de la demanda hacia modos de transporte sostenible, evitando el empleo del vehículo particular.

Vemos cómo, de este breve análisis contenido en la norma ahora analizada, se debe distinguir, en primer lugar, la causa económico-social que impacta en los operadores y en los usuarios del servicio de transporte. Por ello, las ayudas públicas deberán configurarse de tal suerte que permitan solventar, en la medida de lo posible, esta problemática. De esta manera, estas ayudas pueden encajar en la excepción prevista en el artículo 107.2.b) del TFUE, ya que pretenden reparar perjuicios causados por circunstancias excepcionales.

En segundo lugar, estas ayudas públicas pretenden desviar la demanda del mercado de movilidad hacia modos de transporte más sostenibles. Por ello, se confiesa en cierta manera que estas ayudas públicas generan un impacto artificial en el mercado de la movilidad de distancias medias, provocando un cambio modal en los medios de transporte elegidos.

Por lo tanto, este Real Decreto-ley 17/2025 vigente justifica el mantenimiento de las ayudas públicas previas con ciertas particularidades novedosas, tomando como causa justificativa, en primer lugar, la vigencia del contexto económico-social previo y, en segundo lugar, el impulso del transporte público colectivo frente al vehículo particular. Mediante esta normativa se pretende fomentar un transporte «*más seguro, fiable, cómodo, económico y sostenible*», añadiendo los calificativos de ser más inclusivo, mejorar la economía y la industria y alcanzar los objetivos climáticos.

Del texto de esta Exposición de Motivos podría desprenderse la identificación de estas cualidades con la totalidad del transporte público



Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

colectivo; no obstante, de su articulado se desprende que solo se verán favorecidos por las ayudas públicas los ya beneficiarios modos de transporte ferroviario, solamente operados por RENFE, y por carretera, operados por concesionarios determinados. Por lo tanto, se dejan fuera de estas ayudas a otros modos de transporte público y colectivo que conforman la red de movilidad española y europea como son el transporte aéreo y marítimo. Además, determinados servicios prestados por estos modos de transporte excluidos constituyen un servicio público obligatorio como se ha apuntado *supra*, y pueden verse reflejados en esas características de seguridad, fiabilidad, comodidad y economía.

Como causa principal, estas ayudas públicas pretenden mitigar el efecto derivado de la inflación existente y la subida de precios de la energía. Mediante estas ayudas se reduce considerablemente el importe de determinados títulos de transporte, favoreciendo con ello el objetivo de accesibilidad, al menos económica, de la movilidad dentro del marco de la cohesión social. No obstante, esta reducción de precio no va acompañada de criterios de renta u otros parámetros económicos que fundamenten la aplicación de estas ayudas públicas a determinados colectivos, afectados principalmente por los efectos negativos de la alegada inflación existente. La razón por la que puede desprenderse la innecesariedad de acreditar las particularidades económicas de cada titular del título bonificado puede imbricarse en el concepto de accesibilidad incluido en la LMS, artículo 2.1.a, como:

«*[C]ondición que han de reunir los medios, infraestructuras y servicios de transporte para poder ser utilizados y comprendidos por todas las personas, con independencia de sus circunstancias de discapacidad, edad, salud, sexo, género, situación socioeconómica o cualquier otra característica de similar relevancia a las anteriores, en los términos más amplios de autonomía, seguridad, comodidad y asequibilidad*».

No obstante, esta medida sí puede encajarse en el fomento de una movilidad inclusiva, definida por el artículo 2.1.n de la LMS en los siguientes términos:

«*[A]quella que tiene por objetivo garantizar el acceso a los servicios de transporte y la movilidad en general a todos los ciudadanos y las ciudadanas sin que exista menoscabo por situaciones de discapacidad, nivel de renta, lugar de residencia, edad, sexo, género, o pertenencia a un determinado grupo social*».



Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

A su vez, e íntimamente vinculada a la anterior finalidad, se pretende favorecer la accesibilidad de los jóvenes y niños al transporte público, ofreciendo determinados títulos de transporte con carácter gratuito. A diferencia de lo anteriormente expuesto, y de forma preliminar, esta finalidad enlazada a la concesión de la ayuda pública puede encontrar acogida en el marco de la sostenibilidad social, favoreciendo a este colectivo concreto el acceso a modos de transporte públicos y colectivos. No obstante, los beneficios sociales que pretenden alcanzarse con esta ayuda pública también podrían ser extendidos a otros modos de transporte público y de carácter colectivo.

De forma colateral, respecto del impulso del parámetro de sostenibilidad en el marco de los modos de transporte defendida en las actuales ayudas, debemos reiterar lo apuntado *supra*. Los parámetros que definen esa supuesta sostenibilidad son vinculados en exclusiva a las emisiones de GEI, y no siempre responden a una efectividad pragmática ni empírica desde su perspectiva global[284].

En este sentido, en el análisis de estas ayudas públicas concedidas en virtud del Real Decreto-ley 17/2025 deberá tenerse en cuenta la LMS española, ya vigente en el momento de entrar en vigor dicho Real Decreto-ley. Por ello, debemos traer a colación el concepto de movilidad sostenible incluido en el artículo 2.1.ñ de la citada LMS, y definido como sigue:

«*[A]quella que se satisface en un tiempo y con un coste razonables, tanto para el usuario como para el conjunto de la sociedad, estructurándose en torno a un sistema de transportes seguro y eficaz, que permite un acceso equitativo e inclusivo y en el que se reducen y limitan los efectos adversos del transporte sobre el medioambiente y la salud, en particular: la emisión a la atmósfera de gases de efecto invernadero y otros contaminantes, el ruido, el consumo de recursos no renovables, la ocupación de suelo, la pérdida de biodiversidad, la fragmentación de hábitats y la reducción de la conectividad ecológica y fomentando la movilidad y el transporte cero emisiones*».

Vemos como las emisiones de GEI no son el único elemento decisorio de la calificación de un modo de transporte como sostenible, sino que debe acompañarse de otros elementos como, por ejemplo, la ocupación de suelo.

284. Recordemos, entre otras actuaciones, la necesidad de triplicar la red ferroviaria para dar efectividad a las iniciativas contenidas en los Libros Blancos analizados y en la EMIS.



Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

A pesar de la heterogeneidad de los elementos concurrentes en el concepto de transporte sostenible, en la Exposición de Motivos que fundamenta las actuales ayudas públicas al transporte ferroviario ejecutado por RENFE, se mantiene la identificación del transporte ferroviario como medio de transporte más sostenible, pero basada esa sostenibilidad en datos aislados, como se ha defendido *supra*. A pesar de la necesidad de que estén presentes otros requerimientos para calificar un modo de transporte como sostenible, se defiende en dicha Exposición de Motivos el trasvase de la demanda de otros modos de transporte al ferroviario como sigue:

«*Por otro lado, el transporte ferroviario se configura como herramienta esencial en la consecución de objetivos medioambientales, especialmente en el contexto de la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, el incremento de la eficiencia energética y la mejora de la sostenibilidad del transporte. El fomento de este sector puede igualmente incentivar una mayor conciencia ambiental en las nuevas generaciones, contribuyendo al desarrollo de una cultura de transporte más ecológica y responsable, en línea con el cambio de paradigma hacia unas tendencias de movilidad más sostenible*».

En contraposición, la defensa de estas ayudas públicas al transporte por carretera de carácter público no se basa en ese fomento de movilidad sostenible. De hecho, no pueden ni deben ampararse estas ayudas bajo esta finalidad, dada la calificación del transporte por carretera como el medio de transporte más contaminante[285]. Tal es así, que la Exposición de Motivos de la Ley 7/2021, de 20 de mayo de cambio climático y transición energética, en su expositivo IV refleja que «*[e]l sector del transporte por carretera supone el 25 % de las emisiones de gases de efecto invernadero de nuestro país*».

Reiterando lo anterior, en la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley 17/2025 se alude a la inclusión de esta modalidad de transporte dentro del RCDE de la UE en el año 2028. Por ello, la causa justificativa de la concesión de estas ayudas públicas es el fomento de la demanda de este modo de transporte, frente a otros modos de transporte que sí ostentan el beneplácito de los consumidores y usuarios de este mercado de referencia, tal y como resulta de esta Exposición de Motivos:

285. *Vid.* Considerando 3 de la Directiva (UE) 2023/958 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE en lo que respecta a la contribución de la aviación al objetivo de la Unión de reducir las emisiones en el conjunto de la economía y a la adecuada aplicación de una medida de mercado mundial.



Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

*«En el caso de las concesiones de servicios de transporte regular de viajeros de uso general por carretera, competencia de la Administración General del Estado, se trata de uno de los sectores de transporte que aún no ha recuperado los niveles de demanda de 2019, ya superados en sectores como el transporte aéreo. Resulta de extraordinaria necesidad adoptar medidas urgentes para mantener el impulso a la demanda de transporte y reforzar la viabilidad de este medio de transporte esencial en España».*

Esta finalidad de fomentar la demanda de un competidor frente a los restantes en el mercado de referencia implicado con arreglo a la citada Exposición de Motivos, no puede verse amparada en el interés general que debe dirigir la concesión y la admisión de las ayudas públicas. De hecho, en esta Exposición de Motivos se alude a dicho interés general para justificar el empleo de la figura del real decreto-ley, consistente este interés público en el fomento de la movilidad sostenible y el transporte público. Por lo señalado, difícilmente puede englobarse el transporte por carretera beneficiario en la justificación de estas ayudas públicas, por las que también pretende impulsarse el transporte sostenible y público.

Por ello, mediante la concesión de esta ayuda se pone en entredicho la propia finalidad de la sostenibilidad, máxime al referenciarse de forma expresa que la verdadera causa de las ayudas públicas concedidas al transporte por carretera es fomentar su demanda frente a otros modos de transporte.

Además de lo expuesto, debemos resaltar el incremento que con estas ayudas se produce en el agravio comparativo que sufren otros modos de transporte, como el marítimo y el aéreo. Y ello especialmente, porque también son identificados como modos de transporte públicos, colectivos, e incluso de servicio público obligatorio, a los que no se les aplican análogas ayudas públicas que llegan a alcanzar la gratuidad de la prestación de este servicio.

Sin perjuicio de esta primera aproximación a la viabilidad de las ayudas públicas analizadas, las actuales ayudas públicas al transporte por carretera y ferroviario se encuentran definidas y estructuradas en los artículos 1 y 3 respectivamente del Real Decreto-ley 17/2025, las cuales pasamos a analizar.

## 2. LAS ACTUALES AYUDAS PÚBLICAS EN EL TRANSPORTE FERROVIARIO

El estudiado Real Decreto-ley 17/2025 mantiene las ayudas públicas vigentes en el segundo semestre del año 2025, incluyendo ciertas particu-



Si quieres adquirir esta obra haz click aquí

Papel + Digital

ESTUDIOS

Acceso online a Biblioteca Digital Legalteca:
consulte página inicial de esta obra

## Serie Gestión de Universidades

La presente obra se dirige al estudio del impacto que las ayudas públicas y las subvenciones tienen en el sector del transporte, especialmente, dada la calificación de este como servicio de interés económico general. En esta investigación se analizará la legitimidad de la concesión de estas ayudas públicas y subvenciones a este sector, mediante el análisis de las concedidas a nivel estatal para el transporte ferroviario y para el transporte regular de viajeros por carretera competencia de la Administración General del Estado. Además, se reflejará la regulación específica de las que han sido otorgadas de forma particular a los territorios de las Islas Canarias, las Islas Baleares, Asturias y Cantabria.

Mediante este estudio se evidenciará si, a pesar de la loable finalidad de estas ayudas, su concesión a determinadas empresas puede suponer un quebranto de los principios reguladores de la competencia a nivel europeo. Y ello, teniendo en cuenta el contexto de la aún inconclusa liberalización de los transportes beneficiarios de estas ayudas.

Por ello, a través de esta obra se obtendrá una visión global y particular del recorrido de estas ayudas públicas y subvenciones, muchas de ellas vigentes en la actualidad, y su posible impacto en la obligada competencia en el sector.

Gobierno de Canarias
Consejería de Economía, Conocimiento y Empleo
Agencia Canaria de Investigación, Innovación y Sociedad de la Información

Proyecto «De la economía colaborativa al turismo sostenible: Nuevos retos del turismo canario» (PROID2020010045), financiado por la Agencia Canaria de Investigación, Innovación y Sociedad de la Información (ACIISI), de la Consejería de Economía, Conocimiento y Empleo del Gobierno de Canarias.

FDCAN
Cabildo de Gran Canaria

Proyecto «Respuesta de las empresas turísticas ante la reordenación del sector: entre la crisis y el plan Next Generation EU» (S2023/02_4 RCT), subvención directa nominativa a la Fundación Canaria Parque Científico Tecnológico de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (FCPCT-ULPGC) para el impulso de la investigación, el desarrollo y la innovación. Proyecto cofinanciado por el Cabildo de Gran Canaria y la Comunidad Autónoma de Canarias a través de FDCAN.

ULPGC
Fundación Parque Científico Tecnológico

ISBN: 978-84-1163-585-1




AENOR GESTIÓN DE LA CALIDAD ISO 9001 ER-0280/2005
IQNET RECOGNIZED CERTIFICATION
AENOR GESTIÓN AMBIENTAL ISO 14001 GA-2005/0100

Si quieres adquirir esta obra haz click aquí



ARANZADI