

Comentario Bonificaciones al transporte público tras el Real Decreto-ley 17/2025: beneficiarios, alcance y aplicación práctica en la Administración local

1. Finalidad del Real Decreto-ley 17/2025 y su encaje en la política pública de movilidad sostenible

1.1. Contexto normativo y justificación del real decreto-ley

El **Real Decreto-ley 17/2025, de 23 de diciembre**, se aprueba al amparo de lo dispuesto en el **artículo 86 de la Constitución Española**, que habilita al Gobierno para dictar normas con rango de ley en casos de extraordinaria y urgente necesidad. La exposición de motivos vincula dicha urgencia a la necesidad de **garantizar la continuidad de las medidas de fomento del transporte público**, ante su impacto directo en la economía doméstica, la cohesión social y la reducción de emisiones contaminantes.

La norma se inserta en una línea de actuación iniciada en ejercicios anteriores, caracterizada por la adopción de **medidas temporales de bonificación tarifaria** como respuesta a contextos económicos adversos y como instrumento de impulso de la movilidad sostenible. Desde la perspectiva del personal de la Administración local, resulta esencial comprender que no se trata de una política aislada, sino de una **medida coyuntural con reiteración normativa**, cuya correcta aplicación exige coordinación interadministrativa y rigor jurídico.

1.2. Objetivos sociales, económicos y ambientales de la medida

El objetivo principal del Real Decreto-ley 17/2025 es **incentivar el uso del transporte público colectivo frente al vehículo privado**, mediante la reducción directa del coste de acceso a abonos y títulos multiviaje. Esta finalidad conecta con el **artículo 45 de la Constitución Española**, que impone a los poderes públicos la obligación de velar por la protección del medio ambiente, y con el **artículo 9.2 CE**, en cuanto promueve condiciones que faciliten la igualdad real y efectiva en el acceso a servicios esenciales.

Desde el punto de vista social, la norma pretende **aliviar el impacto del transporte en el gasto de los hogares**, beneficiando de forma

directa a usuarios recurrentes del transporte público. En el plano económico, la bonificación actúa como un mecanismo indirecto de apoyo al empleo y a la actividad productiva, al reducir los costes de desplazamiento. Finalmente, desde una óptica ambiental, la medida se alinea con los principios de movilidad sostenible recogidos en la normativa estatal y europea, reforzando el papel del transporte colectivo como eje vertebrador de las políticas urbanas y metropolitanas.

1.3. Carácter extraordinario, temporal y finalista de las bonificaciones

El Real Decreto-ley 17/2025 configura las bonificaciones como **medidas de carácter temporal y finalista**, limitadas en el tiempo y condicionadas a su finalidad promotora del transporte público. No nos encontramos ante un derecho subjetivo permanente de los usuarios, sino ante una **intervención pública excepcional sobre el sistema tarifario**, cuya vigencia y alcance dependen de la norma estatal y de los mecanismos de financiación asociados.

Este carácter temporal resulta especialmente relevante para la Administración local, ya que impide consolidar las bonificaciones como elementos estructurales de la política tarifaria municipal sin la cobertura normativa y financiera correspondiente. La jurisprudencia constitucional ha señalado de forma reiterada que el uso del decreto-ley está justificado cuando concurren circunstancias excepcionales y las medidas adoptadas guardan una conexión directa con la situación de urgencia apreciada (por todas, doctrina del Tribunal Constitucional sobre el artículo 86 CE).

1.4. Naturaleza promocional de la medida y exclusión del concepto de ayuda individual

Desde un punto de vista jurídico, el real decreto-ley define las bonificaciones como **medidas de promoción del uso del transporte público**, y no como prestaciones económicas individualizadas. Esta distinción es clave para el personal de la Administración local, ya que determina el régimen jurídico aplicable y excluye, con carácter general, su consideración como subvenciones en sentido estricto.

En este sentido, la medida se articula como una **reducción generalizada del precio del servicio**, aplicada a través de los operadores y autoridades de transporte, sin necesidad de resolución individual de concesión. Esta configuración evita la aplicación directa del régimen general de subvenciones previsto en la **Ley 38/2003, de 17 de noviembre**, si bien no excluye la exigencia de control del gasto

público y de justificación de las compensaciones económicas que correspondan a las entidades gestoras.

1.5. Relevancia práctica para la Administración local

Para los profesionales de la Administración local, la correcta comprensión de la finalidad del Real Decreto-ley 17/2025 constituye el presupuesto imprescindible para su adecuada aplicación. La norma no impone a los ayuntamientos una política social propia, sino que les integra como **actores ejecutivos de una medida estatal de fomento**, condicionada por su carácter temporal, su financiación específica y su orientación a la promoción del transporte público.

Este enfoque finalista debe presidir la interpretación de todos los aspectos posteriores del régimen de bonificaciones, en particular la determinación de los beneficiarios, el alcance territorial de la medida y las obligaciones de gestión y control que asumen las entidades locales.

2. Naturaleza jurídica de las bonificaciones al transporte público

2.1. Configuración normativa de la bonificación tarifaria

El **Real Decreto-ley 17/2025, de 23 de diciembre**, articula las medidas de fomento del transporte público mediante la **bonificación de abonos y títulos multiviaje**, configurándolas expresamente como **reducciones del precio del servicio** y no como transferencias económicas directas a los usuarios. Esta opción normativa responde a una técnica de intervención pública ampliamente utilizada en el ámbito de los servicios esenciales, consistente en actuar sobre el régimen tarifario para incentivar determinados comportamientos socialmente deseables.

Desde la perspectiva jurídica, esta configuración sitúa las bonificaciones en el ámbito de la **ordenación del servicio público de transporte**, competencia que corresponde, según los casos, al Estado, a las comunidades autónomas o a las entidades locales, de conformidad con lo dispuesto en los **artículos 148.1.5.^a y 149.1.21.^a de la Constitución Española**, así como en la legislación sectorial de transporte terrestre y urbano.

Para el personal de la Administración local, resulta esencial comprender que la bonificación opera como un **elemento integrado en la tarifa**, aplicado de forma general a los títulos afectados, sin necesidad de reconocer un derecho individualizado al usuario final.

2.2. Diferenciación frente a las ayudas económicas y subvenciones públicas

Uno de los aspectos interpretativos más relevantes del Real Decreto-ley 17/2025 es la clara diferenciación entre la bonificación tarifaria y las **ayudas económicas o subvenciones en sentido estricto**. A diferencia de estas últimas, la bonificación no se materializa en una entrega dineraria al beneficiario, ni exige la tramitación de un procedimiento administrativo individual de concesión.

Esta distinción tiene consecuencias jurídicas relevantes. En particular, la bonificación no queda sujeta, con carácter general, al régimen procedural de la **Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones**, en la medida en que no concurre una concesión directa de fondos a favor de una persona determinada. La doctrina administrativa y la jurisprudencia contencioso-administrativa han venido reconociendo que las reducciones tarifarias aplicadas con carácter general forman parte del régimen del servicio público y no constituyen subvenciones individualizadas.

No obstante, ello no excluye que los **mecanismos de compensación económica** a las entidades gestoras del transporte sí deban someterse a principios de control financiero y justificación del gasto público, cuestión de especial relevancia para los servicios económicos y de intervención de las entidades locales.

2.3. Naturaleza colectiva y general del beneficio

El Real Decreto-ley 17/2025 configura las bonificaciones como un **beneficio de carácter colectivo**, dirigido a los usuarios de abonos y títulos multiviaje que reúnan los requisitos establecidos por la norma. Esta configuración responde a un principio de **generalidad y objetividad**, evitando la selección discrecional de beneficiarios por parte de las Administraciones gestoras.

Desde el punto de vista constitucional, esta técnica normativa se alinea con el **principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución Española**, en la medida en que el acceso al beneficio se articula sobre criterios objetivos y predeterminados. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha admitido reiteradamente este tipo de medidas de fomento cuando responden a una finalidad legítima y se aplican de forma no discriminatoria.

Para la Administración local, este carácter general implica que no resulta jurídicamente procedente introducir criterios adicionales de selección de usuarios al margen de los previstos en la norma estatal, salvo habilitación expresa.

2.4. Incidencia en el régimen jurídico del servicio público de transporte

La aplicación de las bonificaciones previstas en el Real Decreto-ley 17/2025 incide directamente en el **régimen económico del servicio público de transporte**, alterando temporalmente el sistema de ingresos tarifarios. Esta intervención estatal se justifica por su finalidad promotora y por el interés general concurrente, sin que ello suponga una alteración estructural del modelo de gestión del servicio.

En el ámbito local, esta circunstancia obliga a distinguir claramente entre la **tarifa ordinaria aprobada por la entidad competente** y la tarifa bonificada aplicable durante la vigencia de la medida estatal. La correcta articulación de ambas resulta esencial para evitar disfunciones contables, presupuestarias y de control financiero.

2.5. Doctrina jurisprudencial sobre reducciones tarifarias y fomento de servicios públicos

La jurisprudencia contencioso-administrativa ha venido considerando que las reducciones tarifarias aplicadas con fines de fomento constituyen una **manifestación legítima de la potestad de ordenación del servicio público**, siempre que respeten los principios de legalidad, igualdad y proporcionalidad. Aunque no existe una doctrina específica sobre el Real Decreto-ley 17/2025, los criterios jurisprudenciales generales resultan plenamente trasladables.

En particular, se ha señalado que las Administraciones públicas pueden intervenir en el régimen tarifario de los servicios públicos cuando concurren razones de interés general, sin que ello implique necesariamente la creación de derechos económicos individualizados, siempre que la medida esté debidamente fundamentada y limitada en el tiempo.

2.6. Relevancia práctica para el personal de la Administración local

Para el personal de la Administración local, la correcta identificación de la naturaleza jurídica de las bonificaciones es esencial para evitar errores de gestión. Tratar las bonificaciones como si fueran ayudas individuales puede conducir a la aplicación indebida de procedimientos administrativos innecesarios, mientras que ignorar su impacto económico puede generar problemas de financiación y control del gasto.

En definitiva, el Real Decreto-ley 17/2025 configura las bonificaciones al transporte público como **instrumentos de fomento integrados**

en el régimen tarifario del servicio, cuya aplicación exige una comprensión precisa de su naturaleza jurídica, especialmente por parte de los responsables técnicos, económicos y jurídicos de las entidades locales.

3. Ámbito subjetivo de los beneficiarios de los bonos de transporte

3.1. Identificación de los beneficiarios finales de las bonificaciones

El **Real Decreto-ley 17/2025, de 23 de diciembre**, define el ámbito subjetivo de las bonificaciones atendiendo a un criterio esencial: el **beneficiario final es la persona usuaria del transporte público** que adquiere abonos o títulos multiviaje incluidos en el ámbito de aplicación de la norma. La técnica normativa empleada prescinde de cualquier procedimiento de reconocimiento individualizado del derecho, configurando el beneficio como una **ventaja tarifaria automática** vinculada al uso recurrente del servicio.

Desde el punto de vista jurídico, esta configuración implica que el acceso a la bonificación **no depende de la condición personal, económica o administrativa del usuario**, sino de su integración objetiva en la categoría de usuario recurrente del transporte público colectivo. Para el personal de la Administración local, esta precisión resulta fundamental, ya que excluye la necesidad —y la posibilidad— de valorar circunstancias individuales distintas de las previstas en la norma estatal.

3.2. Requisitos generales de acceso a los bonos bonificados

El acceso a las bonificaciones previstas en el Real Decreto-ley 17/2025 se condiciona, con carácter general, a la **adquisición de determinados títulos de transporte**, fundamentalmente abonos temporales y títulos multiviaje, quedando excluidos los billetes sencillos u ocasionales, salvo previsión expresa.

Este criterio responde a la finalidad promotora de la norma, orientada a **fomentar el uso habitual del transporte público**. Desde una perspectiva jurídica, se trata de un requisito objetivo y verificable, plenamente compatible con el **principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución Española**, al aplicarse de forma uniforme a todos los usuarios que se encuentren en la misma situación objetiva.

Para las entidades locales, esta delimitación implica que la bonificación **no puede extenderse discrecionalmente** a otros títulos de transporte distintos de los previstos, ni condicionarse a requisitos adicionales no contemplados en la norma estatal.

3.3. Universalidad del beneficio y ausencia de comprobación de rentas

Uno de los rasgos más relevantes del Real Decreto-ley 17/2025 es la opción por un **modelo de bonificación universal**, no condicionado a niveles de renta, situación laboral o circunstancias personales específicas. A diferencia de otras políticas públicas de carácter social, la norma no exige acreditación de ingresos ni verificación de situaciones de vulnerabilidad.

Esta opción normativa encuentra justificación en la propia finalidad del real decreto-ley, que persigue un **cambio de hábitos de movilidad a gran escala**, y no únicamente la protección de colectivos vulnerables. Desde el punto de vista constitucional, esta técnica ha sido considerada legítima por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ha admitido medidas de fomento de carácter general cuando responden a un interés público relevante y se aplican sobre criterios objetivos.

Para la Administración local, esta universalidad implica una consecuencia práctica clara: **no procede la comprobación de rentas ni la exigencia de documentación personal adicional** a los usuarios para acceder a los bonos bonificados, evitando cargas administrativas innecesarias.

3.4. Exclusiones implícitas y límites del ámbito subjetivo

Aunque el beneficio presenta un carácter amplio, el Real Decreto-ley 17/2025 introduce **exclusiones implícitas** derivadas de su propia configuración. Quedan fuera del ámbito subjetivo de la bonificación quienes no utilicen abonos o títulos multiviaje, así como los usuarios de servicios de transporte no incluidos en el sistema público colectivo objeto de la medida.

Estas exclusiones no tienen carácter sancionador ni discriminatorio, sino que responden a la **finalidad estructural de la norma**, centrada en el transporte público regular y colectivo. Desde el punto de vista jurídico, se trata de una delimitación legítima del ámbito de aplicación, coherente con la potestad de ordenación del servicio público de transporte.

3.5. Papel de las entidades locales en la determinación de los beneficiarios

El Real Decreto-ley 17/2025 no atribuye a las entidades locales un margen de apreciación autónomo para redefinir quiénes son los beneficiarios de las bonificaciones. Su función se limita a **aplicar la medida conforme a los criterios estatales**, en el marco de sus competencias como autoridades de transporte o como entidades integrantes de consorcios y sistemas supramunicipales.

Esta limitación se conecta con el **principio de legalidad del artículo 103 de la Constitución Española**, que obliga a las Administraciones públicas a actuar con sometimiento pleno a la ley. En consecuencia, la introducción de criterios subjetivos adicionales por parte de un ayuntamiento o entidad local carecería de cobertura jurídica y podría generar conflictos competenciales o situaciones de desigualdad.

3.6. Relevancia práctica para el personal de la Administración local

Para el personal técnico, jurídico y económico de la Administración local, la correcta comprensión del ámbito subjetivo de los beneficiarios es esencial para una aplicación homogénea y segura del Real Decreto-ley 17/2025. La norma no convierte a los ayuntamientos en gestores de ayudas individuales, sino en **ejecutores de una política estatal de fomento tarifario**, basada en criterios objetivos y de aplicación general.

Este enfoque permite simplificar la gestión administrativa, reducir cargas burocráticas y minimizar riesgos jurídicos, siempre que se respete estrictamente el marco subjetivo definido por la norma estatal. En los apartados siguientes se analizará cómo este ámbito general se concreta en relación con colectivos específicos y sistemas territoriales de transporte.

4. Colectivos beneficiados por las medidas de bonificación específicamente

4.1. Criterio general: usuarios recurrentes como núcleo del beneficio

Aunque el **Real Decreto-ley 17/2025, de 23 de diciembre**, parte de un planteamiento de **bonificación general vinculada al uso de**

abonos y títulos multiviaje, la norma identifica de forma indirecta una serie de **colectivos especialmente beneficiados**, no por su condición personal, sino por su **patrón habitual de movilidad**. Se trata, en términos jurídicos, de una selección funcional y no subjetiva de los beneficiarios.

Este enfoque responde a la finalidad declarada de la norma y se ajusta al principio de objetividad del **artículo 103 de la Constitución Española**, en la medida en que la ventaja económica se anuda a un comportamiento verificable —el uso recurrente del transporte público— y no a una condición personal discrecionalmente apreciada por la Administración.

4.2. Personas trabajadoras y desplazamientos cotidianos al trabajo

Uno de los colectivos más claramente beneficiados por las bonificaciones es el de las **personas trabajadoras que utilizan el transporte público de forma habitual** para sus desplazamientos al centro de trabajo. La utilización de abonos mensuales o títulos multiviaje convierte a este colectivo en destinatario natural de la medida, sin necesidad de acreditación laboral específica.

Desde el punto de vista jurídico, el Real Decreto-ley 17/2025 evita deliberadamente exigir prueba de la condición de trabajador, optando por un sistema neutral que reduce cargas administrativas. Esta técnica normativa resulta coherente con el **principio de simplificación administrativa** y con la doctrina constitucional que admite medidas de fomento de alcance general cuando existe una conexión razonable entre el medio empleado y el fin perseguido.

Para la Administración local, esta configuración implica que **no procede exigir certificados de empresa, contratos de trabajo ni otra documentación laboral** para acceder a la bonificación, lo que elimina riesgos de extralimitación competencial.

4.3. Estudiantes y usuarios en formación reglada

Otro colectivo especialmente beneficiado es el de los **estudiantes**, en sentido amplio, incluidos quienes cursan enseñanzas regladas y utilizan el transporte público para acceder a centros educativos. Tradicionalmente, este grupo presenta un uso intensivo de abonos de transporte, lo que les sitúa automáticamente dentro del ámbito subjetivo de la medida.

El Real Decreto-ley 17/2025 no introduce una categoría jurídica específica de “estudiante beneficiario”, sino que integra a este colectivo

en el régimen general de bonificación. Esta opción evita solapamientos con regímenes tarifarios especiales ya existentes en muchos sistemas de transporte urbano o metropolitano, cuya regulación corresponde a las autoridades competentes.

Desde la óptica local, esta neutralidad normativa exige coordinar la aplicación de la bonificación estatal con los descuentos o tarifas reducidas preexistentes, sin alterar su naturaleza ni su fundamento jurídico.

4.4. Personas jóvenes, menores de edad y usuarios dependientes

Las personas jóvenes y menores de edad constituyen otro grupo que resulta especialmente beneficiado por la medida, en la medida en que su movilidad cotidiana suele articularse a través de títulos multiviaje. No obstante, el Real Decreto-ley 17/2025 **no configura la edad como criterio jurídico autónomo de acceso**, sino como una circunstancia fáctica que incrementa la probabilidad de beneficiarse de la bonificación.

Esta técnica normativa evita conflictos con el **principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución Española**, al no establecer diferencias de trato explícitas por razón de edad, y refuerza el carácter objetivo y general de la medida.

Para las entidades locales, ello implica que la gestión del beneficio no requiere la verificación de la edad del usuario, salvo en los supuestos en que dicha verificación sea necesaria para la aplicación de tarifas especiales ya previstas en la normativa propia del sistema de transporte.

4.5. Personas mayores y colectivos con movilidad frecuente

Las **personas mayores** y otros colectivos con movilidad frecuente —usuarios habituales de servicios sanitarios, administrativos o sociales— se benefician igualmente de la bonificación en la medida en que utilicen abonos o títulos multiviaje. Al igual que en los supuestos anteriores, el beneficio no se anuda a la condición personal, sino al patrón de uso del transporte.

Este planteamiento resulta coherente con la jurisprudencia constitucional que ha admitido políticas públicas de fomento con efectos diferenciados de facto sobre determinados grupos, siempre que la norma no introduzca discriminaciones directas ni arbitrarias.

En el ámbito local, esta configuración evita la necesidad de articular procedimientos específicos de reconocimiento de la condición de beneficiario, reduciendo significativamente la carga administrativa.

4.6. Tratamiento jurídico diferenciado y límites a la actuación local

El Real Decreto-ley 17/2025 no habilita a las entidades locales para **redefinir o ampliar discrecionalmente los colectivos beneficiados** por la bonificación estatal. Cualquier diferenciación adicional debe encontrar cobertura en la normativa propia del sistema de transporte o en acuerdos tarifarios válidamente aprobados por la autoridad competente.

Este límite se conecta directamente con el **principio de legalidad** y con la necesidad de preservar la coherencia del sistema de bonificaciones en todo el territorio. La introducción unilateral de criterios subjetivos por parte de una entidad local podría generar desigualdades territoriales y conflictos competenciales.

4.7. Relevancia práctica para la Administración local

Para el personal de la Administración local, el análisis de los colectivos beneficiados debe realizarse desde una perspectiva **funcional y no asistencial**. El Real Decreto-ley 17/2025 no configura una política social selectiva, sino una medida de fomento de la movilidad sostenible con efectos especialmente favorables para determinados grupos de usuarios habituales.

Comprender esta lógica resulta esencial para evitar interpretaciones erróneas que conduzcan a la creación de procedimientos innecesarios, a la exigencia indebida de documentación o a la introducción de criterios no previstos en la norma estatal. En los apartados siguientes se abordará cómo esta delimitación subjetiva se proyecta sobre el ámbito territorial y competencial de aplicación de las bonificaciones.

5. Ámbito territorial y sistemas de transporte afectados

5.1. Delimitación territorial de la medida y alcance competencial

El **Real Decreto-ley 17/2025, de 23 de diciembre**, proyecta sus efectos sobre un **ámbito territorial amplio**, que no se identifica con

una única Administración titular del servicio, sino con el conjunto de **sistemas de transporte público colectivo** en los que se articulan abonos y títulos multiviaje susceptibles de bonificación. Esta configuración responde a la compleja distribución competencial en materia de transportes, derivada de los **artículos 148.1.5.^a y 149.1.21.^a de la Constitución Española**, así como de la legislación sectorial estatal y autonómica.

Desde la óptica de la Administración local, resulta esencial entender que la norma estatal **no altera el reparto competencial**, sino que introduce una medida de fomento que debe aplicarse dentro del marco de competencias existente. En consecuencia, el ámbito territorial de las bonificaciones dependerá del **sistema de transporte concreto** y de la autoridad competente para su ordenación y gestión.

5.2. Transporte urbano de competencia municipal

En el caso del **transporte urbano**, competencia típica de los municipios conforme a la **Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local**, las bonificaciones previstas en el Real Decreto-ley 17/2025 se aplican a los abonos y títulos multiviaje gestionados por el propio ayuntamiento o por entidades instrumentales dependientes.

Para el personal de la Administración local, esta aplicación directa implica la necesidad de **adaptar temporalmente el régimen tarifario municipal**, manteniendo la distinción entre la tarifa ordinaria aprobada por el órgano competente y la tarifa bonificada aplicable durante la vigencia de la medida estatal. La bonificación no sustituye la ordenanza o acuerdo tarifario municipal, sino que opera como una reducción transitoria con cobertura normativa estatal.

5.3. Transporte metropolitano y sistemas supramunicipales

Una parte significativa del impacto del Real Decreto-ley 17/2025 se concentra en los **sistemas de transporte metropolitano y supramunicipal**, gestionados a través de consorcios, mancomunidades u otras entidades de cooperación interadministrativa. En estos supuestos, la aplicación de las bonificaciones exige una **coordinación reforzada** entre las Administraciones integrantes del sistema.

Desde el punto de vista jurídico, estas entidades actúan como **autoridades de transporte** y son responsables de la aplicación homogénea de las bonificaciones en todo el ámbito territorial del sistema, evitando tratamientos diferenciados entre municipios

integrados. Este principio de uniformidad se conecta con el **principio de igualdad** y con la necesidad de garantizar la coherencia del servicio público.

Para los ayuntamientos integrados en consorcios metropolitanos, el papel se desplaza desde la decisión tarifaria directa hacia la **participación en los órganos de gobierno del ente supramunicipal**, donde deben velar por la correcta aplicación de la norma estatal y por la adecuada compensación económica del sistema.

5.4. Transporte interurbano de competencia autonómica y estatal

El Real Decreto-ley 17/2025 también incide en los **servicios de transporte interurbano**, cuya competencia corresponde, según los casos, a las comunidades autónomas o al Estado. En estos ámbitos, la aplicación de la bonificación se articula a través de las autoridades competentes, sin que las entidades locales asuman funciones directas de gestión.

No obstante, la medida tiene efectos indirectos sobre la Administración local, en la medida en que **muchos usuarios combinan transporte urbano e interurbano** mediante títulos integrados. La correcta aplicación de la bonificación exige, por tanto, una coordinación técnica y financiera entre los distintos niveles territoriales, especialmente en áreas funcionales complejas.

5.5. Sistemas tarifarios integrados y títulos multiviaje combinados

Un aspecto especialmente relevante para la gestión local es la incidencia del Real Decreto-ley 17/2025 en los **sistemas tarifarios integrados**, en los que un mismo abono permite utilizar varios modos de transporte o servicios gestionados por distintas Administraciones. En estos supuestos, la bonificación debe aplicarse de forma **coherente y proporcional**, respetando las reglas internas de reparto de ingresos entre operadores.

Desde el punto de vista jurídico, la aplicación de la bonificación no altera los convenios o acuerdos de integración tarifaria vigentes, pero sí exige adaptar temporalmente los mecanismos de compensación económica. Para el personal de intervención y gestión económica de las entidades locales, este aspecto resulta especialmente sensible, al incidir directamente en la contabilidad del servicio y en el equilibrio financiero del sistema.

5.6. Límites a la actuación unilateral de las entidades locales

El Real Decreto-ley 17/2025 no habilita a las entidades locales para **extender territorialmente** la bonificación más allá del ámbito del sistema de transporte al que pertenezcan, ni para aplicarla a servicios no incluidos en la medida estatal. Cualquier ampliación territorial o funcional requeriría cobertura normativa propia y financiación específica.

Este límite se conecta con el **principio de competencia** y con la necesidad de evitar distorsiones territoriales en la aplicación de una política estatal de fomento. La actuación unilateral de un ayuntamiento fuera del marco del sistema de transporte correspondiente podría generar conflictos jurídicos y financieros.

5.7. Relevancia práctica para la Administración local

Para el personal de la Administración local, el análisis del ámbito territorial de las bonificaciones exige identificar con precisión **qué sistema de transporte se gestiona o en cuál se participa**, cuál es la autoridad competente y qué títulos se ven afectados. La correcta delimitación territorial es condición indispensable para aplicar la medida con seguridad jurídica y evitar errores de gestión.

Este enfoque territorial y competencial resulta clave para comprender las obligaciones que asumen las entidades locales en materia de aplicación, financiación y control de las bonificaciones, aspectos que serán objeto de análisis específico en los apartados siguientes.

6. Papel de las entidades locales en la aplicación de las bonificaciones

6.1. Posición jurídica de la entidad local como autoridad de transporte o entidad gestora

El **Real Decreto-ley 17/2025, de 23 de diciembre**, integra a las entidades locales en la aplicación de las bonificaciones en función del **rol que desempeñen dentro del sistema de transporte público**. En los supuestos de transporte urbano, el ayuntamiento actúa habitualmente como **autoridad de transporte** y, en ocasiones, como entidad gestora directa del servicio; en los sistemas metropolitanos o supramunicipales, su papel se articula a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas de cooperación interadministrativa.

Desde el punto de vista jurídico, esta posición no confiere a la entidad local capacidad normativa para redefinir el alcance de la bonificación, sino una **función ejecutiva y aplicativa** de una medida estatal de fomento, en el marco de sus competencias propias o compartidas. Esta actuación debe ajustarse al **principio de legalidad del artículo 103 de la Constitución Española** y al régimen competencial establecido en la legislación de régimen local y de transportes.

6.2. Obligaciones de adhesión y aplicación efectiva de la medida

Aunque el Real Decreto-ley 17/2025 no impone una adhesión formal en sentido estricto, sí condiciona la aplicación de las bonificaciones a la **aceptación y ejecución efectiva de la medida** por parte de las autoridades de transporte competentes. En el ámbito local, ello se traduce en la obligación de **implementar técnicamente la bonificación** en los sistemas de venta, control y validación de títulos de transporte.

Para el personal técnico municipal, esta obligación implica adaptar ordenanzas, acuerdos tarifarios o instrucciones internas en lo estrictamente necesario para permitir la aplicación de la reducción tarifaria, sin alterar la estructura básica del régimen del servicio. La omisión o aplicación defectuosa de la bonificación puede generar disfunciones en el sistema y responsabilidades por incorrecta ejecución de una medida estatal.

6.3. Relación con operadores de transporte y entidades instrumentales

En muchos municipios, la prestación del servicio de transporte se realiza a través de **operadores públicos o privados**, mediante gestión directa, concesión o contratos de servicios. El Real Decreto-ley 17/2025 exige que las entidades locales **trasladen correctamente la bonificación** a estos operadores, garantizando que el usuario final se beneficie efectivamente de la reducción del precio.

Desde el punto de vista jurídico-administrativo, esta obligación se articula a través de los instrumentos contractuales o de gestión existentes, respetando lo dispuesto en la **Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público**, especialmente en lo relativo al equilibrio económico del contrato. La bonificación estatal no puede traducirse en una alteración unilateral e injustificada de las condiciones económicas del operador sin la correspondiente compensación.

6.4. Funciones del personal técnico, económico y jurídico local

La correcta aplicación del Real Decreto-ley 17/2025 requiere una actuación coordinada de distintos perfiles profesionales dentro de la Administración local. El personal técnico de movilidad y transporte debe asegurar la correcta implementación operativa de la bonificación; el personal económico-financiero, especialmente intervención y tesorería, debe supervisar el impacto presupuestario y la adecuada recepción de las compensaciones; y el personal jurídico debe velar por la conformidad normativa de los acuerdos y actos que se adopten.

Este reparto funcional se conecta con el **principio de buena administración**, implícito en el **artículo 103 de la Constitución Española**, y con las obligaciones de control interno y fiscalización propias del sector público local.

6.5. Gestión de usuarios y atención ciudadana

Aunque la bonificación se configura como un beneficio automático, la Administración local asume un papel relevante en la **información y atención a los usuarios**, especialmente en los sistemas de transporte urbano. Corresponde a las entidades locales explicar el alcance de la medida, sus límites temporales y los títulos afectados, evitando generar expectativas no amparadas por la norma.

Desde el punto de vista jurídico, esta función informativa resulta esencial para prevenir reclamaciones y conflictos, y se integra en el deber general de información a la ciudadanía propio de los servicios públicos locales.

6.6. Coordinación interadministrativa y coherencia del sistema

El Real Decreto-ley 17/2025 exige una **coordinación efectiva entre Administraciones**, especialmente en ámbitos metropolitanos o funcionales complejos. Las entidades locales deben actuar de forma coherente con las decisiones adoptadas por las autoridades autonómicas o estatales competentes en materia de transporte, evitando soluciones aisladas o divergentes.

Este deber de cooperación se fundamenta en el **artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público**, que proclama los principios de cooperación, colaboración y coordinación entre Administraciones públicas.

6.7. Relevancia práctica para la Administración local

Para el personal de la Administración local, el papel asignado por el Real Decreto-ley 17/2025 no es el de diseñador de la política de bonificaciones, sino el de **garante de su correcta aplicación** dentro del sistema de transporte correspondiente. Comprender esta función ejecutiva permite delimitar responsabilidades, evitar extralimitaciones competenciales y asegurar una aplicación homogénea y jurídicamente segura de la medida estatal.

El adecuado desempeño de este papel resulta determinante para el éxito de la política de fomento del transporte público y para la preservación del equilibrio económico y jurídico de los servicios gestionados a nivel local.

7. Financiación, compensación económica y control del gasto público

7.1. Principio de neutralidad financiera para las entidades gestoras

El **Real Decreto-ley 17/2025, de 23 de diciembre**, parte del principio de que la implantación de las bonificaciones al transporte público **no debe comprometer la sostenibilidad financiera de los servicios** ni trasladar a las entidades gestoras —incluidas las locales— un coste estructural no previsto. En coherencia con esta premisa, la norma articula mecanismos de **compensación económica** destinados a cubrir la pérdida de ingresos tarifarios derivada de la aplicación de la bonificación.

Para la Administración local, este principio resulta esencial: la reducción del precio abonado por el usuario no puede traducirse en un déficit permanente del servicio urbano o metropolitano, ni en una merma indirecta de otros servicios municipales financiados con recursos propios.

7.2. Mecanismos de compensación económica previstos

La compensación a las autoridades de transporte y a las entidades gestoras se articula, conforme al Real Decreto-ley 17/2025, mediante **transferencias con cargo a los Presupuestos Generales del Estado**, condicionadas al cumplimiento efectivo de la medida y a la justificación del impacto económico real de la bonificación.

Desde un punto de vista jurídico, estas transferencias presentan naturaleza de **financiación finalista**, vinculada a una política pública concreta, lo que determina obligaciones específicas de justificación y

control. Aunque no se trate de subvenciones concedidas a usuarios finales, sí resultan aplicables los **principios generales de control del gasto público**, recogidos en la **Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria**, y, en su caso, en la normativa autonómica de estabilidad presupuestaria.

Para los servicios de intervención de las entidades locales, resulta imprescindible identificar correctamente estas transferencias y su afectación presupuestaria, evitando su confusión con ingresos ordinarios del servicio.

7.3. Incidencia presupuestaria en ayuntamientos y entidades supramunicipales

La aplicación de las bonificaciones puede tener una **incidencia presupuestaria directa e indirecta** en las entidades locales. Directa, cuando el ayuntamiento gestiona el servicio y percibe la compensación estatal; indirecta, cuando participa en consorcios o entes supramunicipales cuyos resultados económicos repercuten en las cuentas locales.

En ambos supuestos, el principio de estabilidad presupuestaria exige que la entidad local **no anticipa ni asuma gastos sin cobertura financiera garantizada**, conforme a lo dispuesto en la legislación presupuestaria y en las reglas de sostenibilidad financiera del sector público. La jurisprudencia contencioso-administrativa ha insistido en que las entidades locales deben extremar la diligencia en la gestión de fondos finalistas, dado su carácter condicionado.

7.4. Control financiero, fiscalización y rendición de cuentas

La gestión de las compensaciones asociadas a las bonificaciones queda sujeta a los **mecanismos ordinarios de control interno y externo** del sector público local. En particular, corresponde a la intervención municipal o del ente gestor verificar la correcta imputación presupuestaria, la adecuación de los gastos e ingresos y la coherencia entre la bonificación aplicada y la compensación percibida.

Asimismo, las entidades locales quedan sometidas al control externo de los órganos de fiscalización autonómicos y del **Tribunal de Cuentas**, en los términos previstos en su normativa reguladora. La falta de justificación adecuada o la aplicación indebida de los fondos puede dar lugar a responsabilidades contables, especialmente cuando se constate un perjuicio para los fondos públicos.

7.5. Relación con la Ley General de Subvenciones y fondos finalistas

Aunque la bonificación en sí misma no constituye una subvención a los usuarios, los fondos transferidos para compensar a las entidades gestoras presentan rasgos propios de las **subvenciones finalistas**. En consecuencia, resultan aplicables, en lo que proceda, los principios de la **Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones**, especialmente en materia de justificación, reintegro y control.

El **artículo 47 de la Ley General de Subvenciones** cobra aquí especial relevancia, al prever la obligación de reintegro cuando se incumplen las condiciones que fundamentan la concesión de fondos. Para la Administración local, este riesgo se materializa si la bonificación no se aplica conforme a los criterios estatales o si no se acredita correctamente su impacto económico.

7.6. Riesgos de asunción indebida de costes por la entidad local

Uno de los principales riesgos jurídicos y financieros para las entidades locales reside en la **asunción tácita de costes** derivados de la bonificación, bien por retrasos en la compensación estatal, bien por errores en la cuantificación del impacto económico. La experiencia de ejercicios anteriores aconseja extremar la prudencia y documentar de forma exhaustiva los efectos de la medida.

Desde una perspectiva jurídica, la asunción de costes sin cobertura puede vulnerar los principios de **legalidad presupuestaria y buena administración**, con posibles responsabilidades para los gestores públicos.

7.7. Relevancia práctica para el personal económico y de intervención local

Para el personal económico-financiero de la Administración local, el Real Decreto-ley 17/2025 exige una **gestión rigurosa, transparente y documentada** de las bonificaciones y de las compensaciones asociadas. La correcta delimitación entre ingresos tarifarios, reducciones aplicadas y transferencias finalistas resulta clave para garantizar la sostenibilidad del servicio y evitar responsabilidades futuras.

Este enfoque financiero y de control del gasto constituye un elemento esencial para cerrar el círculo de aplicación de la medida, antes de

abordar los problemas interpretativos y riesgos jurídicos que se analizan en el último apartado del comentario.

8. Problemas interpretativos y riesgos jurídicos en la aplicación local

8.1. Conflictos competenciales y delimitación de funciones

Uno de los principales focos de incertidumbre en la aplicación del **Real Decreto-ley 17/2025, de 23 de diciembre**, se sitúa en la **delimitación competencial** entre el Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales. Aunque la norma estatal no altera el reparto constitucional de competencias, su ejecución práctica puede generar tensiones cuando confluyen distintos niveles administrativos en un mismo sistema de transporte.

Desde el punto de vista jurídico, las entidades locales deben evitar asumir funciones que excedan de su ámbito competencial, en particular en lo relativo a la definición del alcance subjetivo o territorial de las bonificaciones. El **principio de competencia**, derivado de los **artículos 137 y 140 de la Constitución Española**, obliga a ceñir la actuación local al marco definido por la norma estatal y por la legislación sectorial aplicable.

8.2. Riesgos de interpretación extensiva del ámbito subjetivo

Otro riesgo relevante es la **interpretación extensiva del ámbito subjetivo de los beneficiarios**, ya sea mediante la introducción de criterios adicionales o mediante la extensión de la bonificación a títulos o usuarios no previstos en el Real Decreto-ley 17/2025. Aunque estas decisiones puedan responder a finalidades sociales legítimas, carecen de cobertura jurídica si no se apoyan en una habilitación normativa expresa.

La jurisprudencia contencioso-administrativa ha reiterado que las Administraciones públicas no pueden ampliar discrecionalmente el ámbito de aplicación de medidas estatales de fomento, so pena de vulnerar el **principio de legalidad del artículo 103 de la Constitución Española** y de generar situaciones de desigualdad territorial.

8.3. Gestión de reclamaciones de usuarios y expectativas no amparadas

La aplicación de las bonificaciones puede generar **reclamaciones de usuarios** que se consideren excluidos del beneficio o que esperen una extensión temporal o material de la medida más allá de lo previsto normativamente. En estos supuestos, la Administración local debe actuar con especial cautela, apoyando sus respuestas en la literalidad y finalidad del Real Decreto-ley 17/2025.

Desde el punto de vista jurídico, resulta esencial evitar prácticas que consoliden expectativas no amparadas por la norma, ya que ello podría derivar en conflictos contencioso-administrativos o en reclamaciones patrimoniales. La doctrina jurisprudencial ha sido constante al negar la existencia de derechos adquiridos frente a medidas de carácter temporal y finalista.

8.4. Riesgos en materia de financiación y compensación económica

Como se ha analizado en el apartado anterior, la financiación de las bonificaciones constituye uno de los ámbitos de mayor sensibilidad jurídica. Los **retrasos en la compensación estatal**, los errores de cálculo o la falta de justificación adecuada pueden traducirse en tensiones presupuestarias para las entidades locales.

Desde la perspectiva del control del gasto público, estos riesgos pueden desembocar en **responsabilidades contables**, especialmente si se constata que la entidad local ha asumido costes sin cobertura legal o ha aplicado fondos finalistas de forma incorrecta. El principio de prudencia financiera debe presidir la actuación de los gestores locales en este ámbito.

8.5. Compatibilidad con otros regímenes tarifarios y ayudas locales

Otro problema interpretativo frecuente se refiere a la **compatibilidad de la bonificación estatal con otros descuentos o tarifas reducidas** aprobadas por las entidades locales o por los sistemas de transporte. La acumulación indiscriminada de beneficios puede desnaturalizar el régimen tarifario y generar desequilibrios financieros.

Desde un punto de vista jurídico, la compatibilidad debe analizarse caso por caso, atendiendo a la normativa aplicable y a los acuerdos tarifarios vigentes. En ausencia de una previsión expresa, la Administración local debe optar por soluciones conservadoras que eviten la duplicidad de beneficios no financiados.

8.6. Recomendaciones prácticas para una aplicación jurídicamente segura

A la luz de los problemas interpretativos identificados, resulta recomendable que las entidades locales adopten una **estrategia preventiva** basada en la claridad normativa, la documentación exhaustiva y la coordinación interadministrativa. La elaboración de instrucciones internas, la formación del personal y la comunicación transparente con los usuarios contribuyen a reducir la litigiosidad y los riesgos jurídicos.

Asimismo, resulta aconsejable que los órganos jurídicos y de intervención participen activamente en el seguimiento de la medida, asegurando que su aplicación se ajusta estrictamente al marco del Real Decreto-ley 17/2025 y a los principios de legalidad y buena administración.

8.7. Valoración final desde la perspectiva de la Administración local

En definitiva, el Real Decreto-ley 17/2025 configura las bonificaciones al transporte público como una **medida estatal de fomento con ejecución descentralizada**, en la que las entidades locales desempeñan un papel clave pero jurídicamente delimitado. Su correcta aplicación exige rigor interpretativo, prudencia financiera y una clara conciencia de los límites competenciales.

Para el personal de la Administración local, comprender estos riesgos y anticiparse a ellos constituye la mejor garantía para aplicar la medida con seguridad jurídica, eficacia administrativa y coherencia con los principios que rigen el servicio público de transporte.