COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 16.3.2026
SWD(2026) 90 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DEL INFORME DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña a los documentos

Reglamento (UE) de la Comisión por el que se declaran determinadas categorías de ayudas en el sector del transporte por ferrocarril, por vía navegable y multimodal compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 93, 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

y

la Comunicación de la Comisión: Directrices sobre ayudas estatales en el sector del transporte terrestre y multimodal

{C(2026) 1645 final} - {C(2026) 1646 final} - {SEC(2026) 78 final} - {SWD(2026) 89 final}

Ficha resumen

Evaluación de impacto de las Directrices sobre el transporte terrestre y multimodal y del Reglamento de exención por categorías en el sector del transporte

A. Necesidad de actuar

¿Cuál es el problema y por qué es un problema en la UE?

La Legislación Europea sobre el Clima establece que, para 2030, la Unión Europea debe reducir sus emisiones netas de gases de efecto invernadero (en lo sucesivo «GEI») en un 55 % respecto de los niveles de 1990 y lograr la neutralidad climática para 2050. Este objetivo no puede alcanzarse sin una transformación fundamental del transporte europeo, que representa el 25 % de todas las emisiones de GEI de la UE.

El transporte terrestre sostenible incluye el ferrocarril, las vías navegables y la combinación de una de ellas (o del transporte marítimo de corta distancia) con el transporte por carretera (en lo sucesivo, «transporte multimodal»). La política de la Unión consiste en desplazar el tráfico de la carretera al ferrocarril y a las vías navegables. En particular, el Pacto Verde Europeo estableció el objetivo de lograr una reducción del 90 % de las emisiones de GEI del transporte para 2050, promoviendo para ello el transporte multimodal y los modos de transporte menos contaminantes. La Comunicación de la Comisión sobre la Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente incluye entre sus hitos i) la duplicación del tráfico ferroviario de mercancías para 2050, y ii) el aumento, en un 50 %, para esa misma fecha, del transporte por vía navegable y el transporte marítimo de corta distancia.

En contra de los objetivos de la Unión, las cuotas modales del ferrocarril y de las vías navegables se han estancado o han disminuido en los últimos años, en favor de un nuevo aumento del transporte por carretera, que ya es dominante.

Varios son los factores que socavan la competitividad del transporte terrestre sostenible. En primer lugar, el coste de las externalidades que el sector del transporte impone a la sociedad, como la contaminación atmosférica y las emisiones de GEI («costes externos»), no recae íntegramente en el sector del transporte, siendo el transporte por carretera el que genera costes externos más elevados (por pasajero o tonelada-kilómetro). El hecho de que estos costes no se internalicen equivale a una subvención implícita al sector del transporte por carretera de más de 200 000 millones EUR al año, un factor relevante que explica por qué las operaciones de transporte por carretera suelen ser más baratas que la alternativa del transporte terrestre sostenible. Además, las operaciones de transporte terrestre sostenible que cruzan fronteras se enfrentan a obstáculos adicionales, en particular en el sector ferroviario, debido a las diferencias en cuanto a sistemas de señalización y comunicación, sistemas eléctricos e incluso anchos de vía entre los Estados miembros. Esto provoca que los trenes y la infraestructura ferroviaria no sean compatibles en todo el territorio de la UE. El despliegue de las tecnologías de interoperabilidad que abordan estas cuestiones es lento. Las dificultades de las empresas más pequeñas y las de reciente creación para acceder a la financiación también contribuyen al envejecimiento de las flotas. Por último, la falta de instalaciones, como las terminales intermodales, agrava los cuellos de botella de la capacidad e incrementa los costes del transporte terrestre sostenible.

Con el fin de alcanzar los ambiciosos objetivos del Pacto Verde y de la Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente, los Estados miembros deben aplicar una amplia gama de medidas, incluida la financiación pública que promueva el transporte terrestre sostenible. En muchos casos, esta financiación constituye una ayuda estatal que, bien debe aprobar la Comisión con carácter previo a su aplicación, bien debe estar cubierta por un reglamento de exención por categorías.

En la actualidad, las normas sobre ayudas estatales aplicables al transporte terrestre sostenible están recogidas en las Directrices comunitarias de 2008 sobre las ayudas estatales a las empresas ferroviarias (en lo sucesivo, las «Directrices de 2008»), cuya revisión, junto con la introducción de una exención por categorías completamente nueva, constituyen el objeto de la presente iniciativa. Las

normas sobre ayudas estatales actualmente aplicables al transporte terrestre sostenible presentan deficiencias. Este fallo normativo contribuye a los problemas señalados anteriormente.

Entre 2019 y 2020, las Directrices de 2008 se evaluaron como parte del control de adecuación del paquete de modernización de las ayudas estatales de 2012 (en lo sucesivo, el «control de adecuación»). Dicho control de adecuación concluyó que los Estados miembros deberían poder beneficiarse de una exención para las categorías de ayudas que estén en consonancia con la casuística habitual, y que el ámbito de aplicación de las Directrices de 2008 es demasiado limitado, ya que incluye únicamente a las empresas ferroviarias y no abarca categorías de ayuda tales como las destinadas a la adquisición de vehículos o a la inversión en instalaciones. Además, una consulta pública, la extensa experiencia sobre casos prácticos de la Comisión y un estudio en el que se analiza el sector ferroviario han revelado otras deficiencias de las Directrices de 2008, entre ellas, las estrictas condiciones de compatibilidad para el transporte terrestre sostenible, en general.

¿Qué se pretende conseguir?

El objetivo general de la Unión es facilitar el incremento de la cuota modal del transporte terrestre sostenible. La revisión de las Directrices de 2008 y la adopción de un Reglamento de exención por categorías en el sector del transporte (en lo sucesivo, «RECT»), que eximiría de la obligación de notificar a la Comisión las medidas de ayuda estatal que cumplan las condiciones en él establecidas, tiene por objeto ayudar a reducir la brecha entre los costes externos del transporte por carretera y los del transporte terrestre sostenible, acelerar el despliegue de tecnologías de interoperabilidad, mejorar el acceso a la financiación para las pymes y los nuevos entrantes, así como mejorar el acceso a las instalaciones y los apartaderos privados.

¿Cuál es el valor añadido de la actuación a nivel de la UE (subsidiariedad)?

La presente iniciativa solo puede adoptarse a nivel de la Unión. La Comisión tiene competencia exclusiva para establecer, mediante directrices sobre ayudas estatales o reglamentos de exención por categorías, las condiciones en las que las ayudas estatales se consideran compatibles con el mercado interior.

B. Soluciones

¿Cuáles son las distintas opciones posibles para alcanzar los objetivos? ¿Existe o no una opción preferida? En caso negativo, ¿por qué?

Esta iniciativa plantea tres cuestiones clave en relación con A) el ámbito de aplicación de las nuevas normas, B) las condiciones de compatibilidad para las ayudas de funcionamiento y las ayudas a la interoperabilidad (categorías de ayudas que ya estaban incluidas en las Directrices de 2008) y C) las condiciones de compatibilidad para la nueva categoría codificada de ayudas para la adquisición de vehículos. La evaluación de impacto recoge las opciones disponibles para cada una de estas cuestiones clave, tal como se presentan a continuación, evaluándolas por comparación con la situación de partida (sin cambios en las normas actuales).

A. Ámbito de aplicación de las normas revisadas aplicables al transporte terrestre sostenible

La **opción A1** amplía el ámbito de aplicación de las Directrices revisadas de forma que abarque la casuística actual, es decir, a todos los intervinientes en el transporte terrestre sostenible y otros tipos de ayuda, como las ayudas a los vehículos y las ayudas a las instalaciones. El ámbito de aplicación del RECT sería equivalente al ámbito de aplicación más restringido de las Directrices de 2008, que abarca únicamente las ayudas de funcionamiento y las ayudas a la interoperabilidad.

Con arreglo a la **opción A2**, el ámbito de aplicación tanto de las Directrices revisadas como del RECT se ampliaría para abarcar la casuística actual.

La **opción A3** amplía aún más el ámbito de aplicación de las Directrices revisadas de forma que abarque también los servicios públicos de transporte de mercancías por ferrocarril. El RECT abarcaría la casuística actual, como en la opción A2.

La opción **preferida** es la **opción A3**. Establecer unas normas exhaustivas para todos los tipos de ayuda, todos los modos de transporte y quienes en ellos intervienen y contribuyen a las soluciones de transporte terrestre sostenible, mejora la igualdad de condiciones del sector del transporte terrestre sostenible y facilita la aplicación de las medidas de ayuda estatal, ya que los Estados miembros no tienen que examinar la práctica decisoria de la Comisión para saber qué condiciones son necesarias para la compatibilidad. La ampliación de ese mismo ámbito de aplicación al RECT garantiza una simplificación administrativa generalizada y se justifica por la extensa experiencia de la Comisión con los casos prácticos relacionados con todos los sectores y tipos de ayuda del transporte terrestre sostenible cubiertos o no por las Directrices de 2008.

El establecimiento de normas para los servicios públicos en el segmento del transporte de mercancías por ferrocarril favorece aún más la seguridad jurídica y mejora la transferencia modal, al facilitar ayudas que pueden ayudar a ampliar y complementar los servicios ofrecidos por los operadores. Estas normas se basan en las ya vigentes para los servicios de interés económico general, respecto de los que la Comisión tiene una amplia experiencia sobre casos prácticos.

B. Condiciones de compatibilidad de las ayudas de funcionamiento y las ayudas a la interoperabilidad

La **opción B1** simplifica las ayudas de funcionamiento al suprimir la categoría actual de ayudas para sufragar los costes de infraestructura, con lo que queda una categoría única relacionada con los costes externos. Elimina el límite máximo vinculado al coste total del transporte que se aplica actualmente a este tipo de ayuda, aumentando al mismo tiempo el límite máximo de intensidad de la ayuda a los costes externos, y exige a los Estados miembros que aborden las limitaciones de capacidad en la infraestructura del modo de transporte terrestre sostenible subvencionado cuando dichas limitaciones puedan obstaculizar los efectos de la ayuda sobre el cambio modal. La opción B1 introduce asimismo límites de distancia por encima de los cuales las operaciones de transporte terrestre sostenible no serían subvencionables (en virtud del RECT), o por encima de los cuales los Estados miembros deben demostrar que la carretera sigue siendo una alternativa competitiva (con arreglo a las Directrices revisadas).

En el caso de las ayudas a la interoperabilidad, se permitirían sistemáticamente intensidades de ayuda superiores al 50 % actual, previa demostración de la necesidad de esa ayuda adicional mediante una evaluación del déficit de financiación. Si bien la Comisión ha aceptado este nivel de ayuda más elevado en su práctica actual, con la opción B1 esto quedaría especificado en las normas, lo que aportaría claridad y transparencia para los Estados miembros.

La **opción B2** constituye un enfoque más «generoso» respecto de las condiciones de compatibilidad de las ayudas de funcionamiento y las ayudas a la interoperabilidad, centrado en el aumento de los importes de ayuda admisibles, al tiempo que mantiene las salvaguardias al mínimo. Difiere en dos aspectos significativos de la opción B1: i) en el caso de las ayudas de funcionamiento, prescinde de los límites de distancia; ii) en el caso de las ayudas a la interoperabilidad, no sería necesario un análisis del déficit de financiación para superar la intensidad de ayuda del 50 % e incluso permitiría una intensidad de ayuda de hasta el 90 % para determinadas tecnologías básicas para la interoperabilidad.

La **opción B3** implicaría el mismo enfoque generoso respecto de las condiciones de compatibilidad de las ayudas de funcionamiento que la opción B2 y, además, mantendría también la categoría de ayudas de funcionamiento para el uso de infraestructuras (y eliminaría el límite máximo de ayuda vinculado a los costes totales que se aplica en la situación de partida), lo que, en general, permitiría conceder importes de ayuda de funcionamiento más elevados. Respecto de las ayudas a la interoperabilidad, la opción B3 es equivalente a la opción B2.

La opción **preferida** es la **opción B2**, ya que simplifica la evaluación de la ayuda al tiempo que calibra cuidadosamente las salvaguardias a fin de evitar el exceso tanto en la compensación como en las cargas administrativas. Esta opción garantiza que la ayuda de funcionamiento no supere los costes externos evitados gracias al transporte terrestre sostenible y, por lo tanto, que la ayuda concedida no supere los beneficios para la sociedad.

C. Condiciones de compatibilidad de las ayudas para la adquisición de vehículos

La **opción C1** limita la ayuda a la inversión para la adquisición de vehículos a las ayudas en forma de garantías para las empresas más pequeñas y de más reciente creación.

La **opción C2** permite todas las modalidades de ayudas a la inversión para la adquisición de vehículos (incluso en forma de subvenciones o préstamos) para las empresas más pequeñas y de más reciente creación.

La **opción C3** limita la ayuda a la inversión para la adquisición de vehículos a las garantías, y permite el acceso a ellas a todas las empresas.

La opción **preferida** es la **opción C1**. Las garantías abordan un desequilibrio detectado en el sector ferroviario que consiste en que los operadores históricos se benefician de una garantía implícita (real o percibida) del Estado y, por lo tanto, pueden acceder a la financiación para vehículos en condiciones ventajosas, así como en el sector de las vías navegables, dominado por las pymes, que han solicitado garantías para facilitar el acceso a la financiación. Esta opción promueve la entrada en el mercado y la igualdad de condiciones en el transporte terrestre sostenible.

¿Cuáles son las opiniones de las distintas partes interesadas? ¿Quién apoya cada opción?

Las partes interesadas apoyaron unánimemente la ampliación del ámbito de aplicación de las normas para abarcar la casuística actual.

Las partes interesadas también expresaron su firme apoyo a unas condiciones de compatibilidad sencillas y generosas para las ayudas a la interoperabilidad. Diversas partes interesadas, entre ellas tanto empresas como Estados miembros, pidieron intensidades de ayuda más elevadas para las ayudas de funcionamiento, especialmente en el marco del RECT, al tiempo que se oponían firmemente a la introducción de límites en relación con la distancia. Las partes interesadas alegaron que estos límites impondrían cargas administrativas significativas y no cumplirían su objetivo de garantizar que la ayuda provoque un cambio modal, ya que el transporte por carretera puede ser competitivo en cualquier distancia.

Las partes interesadas se mostraron divididas en cuanto a la adquisición de vehículos, y varios operadores históricos del sector ferroviario y algunos Estados miembros expresaron su apoyo tanto a las garantías como a las subvenciones a las empresas, independientemente de su tamaño, mientras que las organizaciones que representan a los nuevos operadores, las vías navegables y el sector del arrendamiento financiero se mostraron más favorables a las garantías únicamente y a limitar la admisibilidad a las empresas más pequeñas y de más reciente creación.

C. Repercusiones de las opciones preferidas

¿Cuáles son las ventajas de las opciones preferidas?

Los principales beneficios de las opciones preferidas son los efectos medioambientales positivos que conllevaría el aumento del cambio modal que promueve esta iniciativa. En general, para un volumen de transporte determinado, el transporte terrestre sostenible emite menos GEI y genera menos costes externos que el transporte por carretera. Las opciones preferidas tienen efectos positivos sobre el mercado interior y la competencia, ya que tratan por igual todos los modos de transporte terrestre sostenible y apoyan con mayor firmeza y de manera más específica soluciones de transporte más sostenibles.

Por último, la exención por categorías conllevaría una merma significativa de la carga administrativa,

tanto por reducir el número de medidas que deben notificarse, como por acortar el tiempo entre la concepción y la aplicación de los regímenes de ayudas por parte de los Estados miembros. Estos ahorros se han estimado entre 7 600 000 y 43 400 000 EUR al año para las empresas, cifrados en costes de oportunidad, así como entre 83 518 y 178 171 EUR al año para las administraciones de los Estados miembros y entre 53 016 y 113 100 EUR al año para la Comisión, en ambos casos en gastos administrativos directos.
¿Cuáles son los costes de la opción preferida?
Las opciones preferidas solo generan costes administrativos muy limitados, ya que no imponen ninguna obligación (las obligaciones de transparencia son limitadas y constituyen una característica general del control de las ayudas estatales). Habrá costes de ajuste únicos, concretamente, costes para que los Estados miembros se familiaricen con las nuevas normas, y una repercusión limitada sobre la carga administrativa al tener que informar a la Comisión de cómo se abordarán las limitaciones de capacidad en las infraestructuras del transporte terrestre sostenible, en su caso (obligación ya existente en virtud de la legislación sectorial).
¿Cuáles son las repercusiones para las pymes y la competitividad?
La iniciativa mejoraría la competitividad de las pymes de varias maneras. La opción elegida A3 sitúa al sector de las vías navegables, dominado por las pymes, en pie de igualdad con el sector ferroviario. Al mismo tiempo, la simplificación que implica la exención por categorías en el marco de esta opción es especialmente pertinente para las pymes, ya que supone un ahorro de costes de oportunidad estimado, concretamente para las pymes, de entre 3 290 000 y 5 550 000 EUR al año. Además, las condiciones de compatibilidad de la opción elegida C1 contribuyen a abordar las deficiencias del mercado que afectan específicamente a las pymes. Con el tiempo, esta iniciativa probablemente tendría un efecto positivo sobre la competitividad internacional, ya que el aumento de la competencia provocado por las opciones preferidas debería dar lugar a servicios más competitivos en el suministro al sector industrial de la UE. Sin embargo, teniendo en cuenta que el transporte terrestre sostenible, al que se limita esta iniciativa, es una parte relativamente pequeña del sector del transporte de la UE, la repercusión eventual más importante en la competitividad sería la reducción de los costes y la mejora de la eficiencia del trasporte terrestre sostenible, de modo que pueda competir en condiciones más equiparables a las del transporte por carretera.
¿Habrá repercusiones significativas en los presupuestos y las administraciones nacionales?
Las normas sobre ayudas estatales propuestas no impondrían ninguna obligación a los Estados miembros y, por lo tanto, no tienen repercusiones negativas sobre los presupuestos y las administraciones nacionales. La exención por categorías introducida por el RECT reduciría las cargas administrativas y permitiría ahorros en comparación con la situación de partida.
¿Habrá otras repercusiones significativas?
No
Proporcionalidad
Las opciones propuestas son proporcionadas porque no imponen obligaciones a los Estados miembros, únicamente ofrecen más posibilidades, lo que permite a los Estados miembros apoyar de forma más eficaz el transporte terrestre sostenible.
D. Seguimiento
¿Cuándo se revisará la política?
Las Directrices revisadas prevén que la Comisión podrá decidir revisarlas o modificarlas en cualquier momento si fuera necesario por razones relacionadas con la competencia. El RECT se revisará antes de que caduque su vigencia.