COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 14.4.2014
COM(2014) 222 final

# INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

## sobre la situación del mercado del transporte por carretera en la Unión Europea

# INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

## sobre la situación del mercado del transporte por carretera en la Unión Europea

## 1. INTRODUCCIÓN

Con arreglo al artículo 17, apartado 3, del Reglamento (CE) nº 1072/2009 sobre el acceso al mercado del transporte internacional de mercancías por carretera[1]:

«La Comisión elaborará, a más tardar a finales de 2013, un informe sobre la situación del mercado comunitario del transporte por carretera. El informe incluirá un análisis de la situación del mercado, junto con una valoración de la eficacia de los controles, y la evolución de las condiciones de empleo en la profesión, así como una evaluación para determinar si la armonización de las normas en los ámbitos, entre otros, del cumplimiento, de las cargas para el usuario de carretera y la legislación social y en materia de seguridad ha progresado en una medida tal que pueda contemplarse una mayor apertura de los mercados del transporte nacional por carretera, incluido el cabotaje.»

El presente informe responde a esta solicitud. En él se recopilan evidencias de varios estudios[2], y se emplean las estadísticas sobre transporte de mercancías por carretera recopiladas por Eurostat[3], así como información sobre la aplicación de las normas sociales[4] en el transporte de mercancías por carretera recopiladas en los Estados miembros. También se basa en el informe del Grupo de Alto Nivel sobre el desarrollo del mercado del transporte de mercancías por carretera de la UE de 19 de junio de 2012[5]. Asimismo tiene en cuenta los resultados de la amplia consulta hecha a las partes interesadas que tuvo lugar antes de la elaboración del informe del Grupo de Alto Nivel. Por último, da seguimiento al hecho de que la Comisión haya identificado la necesidad de que se revisen los Reglamentos (CE) nº 1071/2009 y (CE) nº 1072/2009 con arreglo al ejercicio REFIT[6].

---

1 Reglamento (CE) nº 1072/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen normas comunes de acceso al mercado del transporte internacional de mercancías por carretera, (DO L 300 de 14.11.2009, pp. 72-87).

2 En particular *Collection and Analysis of Data on the Structure of the Road Haulage Sector in the European Union* [Recopilación y análisis de datos sobre la estructura del sector del transporte de mercancías por carretera en la Unión Europea] (AECOM 2013); *Development and Implementation of Road Cabotage* [Desarrollo y aplicación del cabotaje por carretera] (Parlamento Europeo 2013); *Road Haulage Charges and Taxes. Summary analysis and data tables 1998-2012* [Impuestos y tasas al transporte de mercancías por carretera. Análisis sinóptico y tablas de datos para 1998-2012] (OCDE 2013); *Social and Working Conditions of Road Transport Hauliers* [Condiciones sociales y de trabajo de los operadores de transporte de mercancías por carretera] (Parlamento Europeo 2013).

3 Por motivos de disponibilidad de datos, este informe trata la evolución del mercado del transporte de mercancías por carretera en la UE únicamente hasta 2012. Por tanto, se refiere al conjunto de la Europa de los Verintisiete.

4 Es decir, el Reglamento (CE) nº 561/2006 relativo al tiempo de conducción y los períodos de descanso de los conductores profesionales; la Directiva 2006/22/CE sobre las condiciones mínimas para la aplicación de estas normas; el Reglamento (CEE) nº 3821/85 relativo a los tacógrafos y la Directiva 2002/15/CE sobre el tiempo de trabajo de los trabajadores móviles.

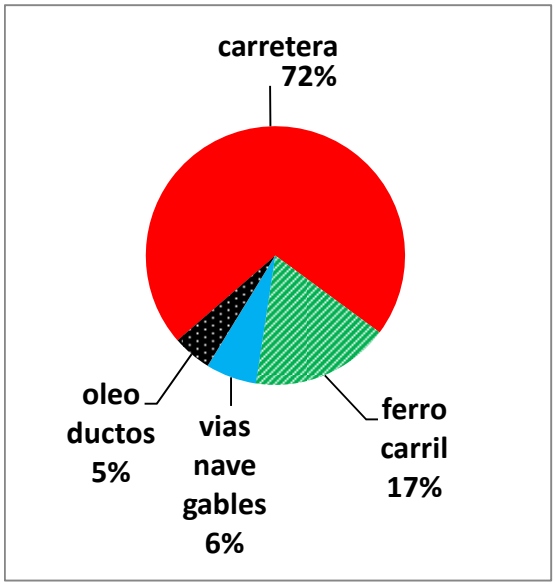
5 *Report of the High Level Group on the Development of the EU Road Haulage Market* [Informe del Grupo de Alto Nivel sobre el desarrollo del mercado del transporte de mercancías por carretera de la UE], presidido por el Prof. Bayliss, junio de 2012.

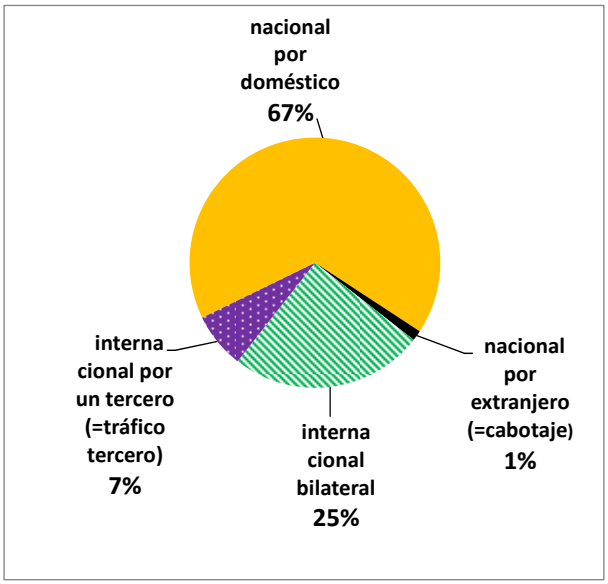
6 Adecuación y eficacia de la normativa (REFIT): resultados y próximas etapas (COM(2013) 685 final).

## 2. DESARROLLO DEL MERCADO DEL TRANSPORTE DE MERCANCÍAS POR CARRETERA

### 2.1. Actividad del transporte de mercancías por carretera

El transporte de mercancías por carretera constituye el principal modo de transporte interior en la UE y representa más del 70 % del total de la actividad de transporte interior, como se refleja en la ilustración 1. La proporción del transporte por carretera dentro del total del transporte interior de mercancías se ha mantenido bastante estable durante la última década.



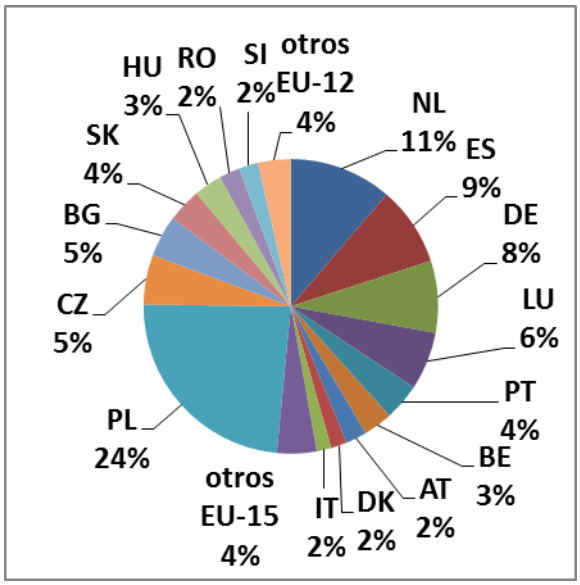

**Gráficos 1 y 2: Distribución modal en el transporte interior de mercancías en la Europa de los Veintisiete en 2012 (izquierda); transporte de mercancías por carretera en la Europa de los Veintisiete en 2012 por tipo de transporte (derecha). Fuente: Eurostat, DG MOVE.**

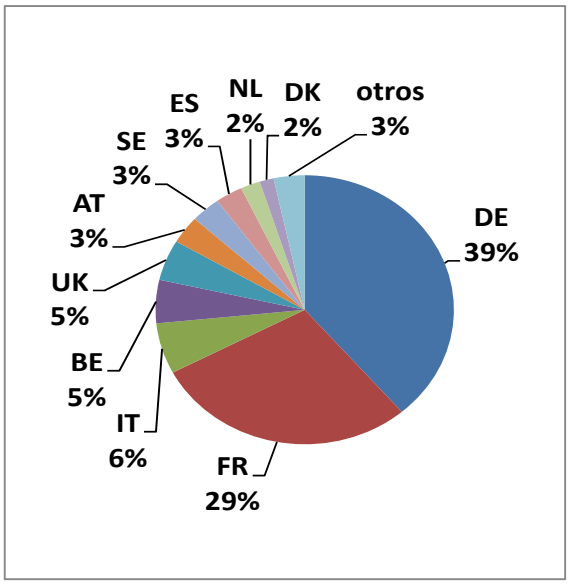
En 2012, el transporte por carretera en la Europa de los Veintisiete generó una cifra próxima a los 1 700 000 millones de toneladas/kilómetro, cerca de un 4 % menos que en 2004 y aproximadamente un 13 % menos que en 2007, año en que se alcanzó el máximo nivel.

Las operaciones de transporte nacional llevadas a cabo por vehículos matriculados en el contexto doméstico representan aproximadamente dos tercios del total de las actividades de transporte. Las operaciones de transporte nacional llevadas a cabo por vehículos matriculados en otro Estado miembro (que constituye el cabotaje) simplemente representan poco más del 1 % del total de la actividad de transporte. La proporción de las operaciones de transporte internacional ha aumentado durante la última década, del 30 % del total de las actividades de transporte de mercancías por carretera en 2004 al 33 % en 2012. Esto indica que el mercado único de la UE cada vez está más integrado. Cuatro quintas partes del total de las actividades de transporte internacional las realizan vehículos que están matriculados en el Estado miembro de carga o en el Estado miembro de descarga. Una quinta parte la realizan vehículos que están matriculados en un país tercero (es decir, operaciones transfronterizas), lo que constituye un aumento respecto a 2004, en donde este porcentaje se elevaba a una octava parte. La proporción de tráfico tercero en el total de las actividades de transporte de mercancías por carretera ha aumentado del 4 al 7% entre 2004 y 2012 (véase también el gráfico 2 anterior).

Tras haber aumentado más de un 80 % entre 2004 y 2012, el tráfico tercero constituye el segmento más floreciente del mercado del transporte de mercancías por carretera. Este se beneficia del hecho que las actividades de transporte internacional están completamente liberalizadas dentro de la UE. Las actividades de cabotaje también han aumentado (aproximadamente un 50 %) pero todavía se sitúan en un nivel relativamente bajo. En el Reglamento (CE) nº 1072/2009 se define cabotaje como «los transportes nacionales por cuenta ajena llevados a cabo con carácter temporal en un Estado miembro de acogida». Se limita a tres operaciones de cabotaje en los siete días siguientes a un transporte internacional. El importante incremento de las actividades de cabotaje se debe en parte al hecho de que en 2009 y 2012 se suprimieron las restricciones transitorias especiales a los operadores de transporte de la mayoría de los países que se incorporaron a la UE en 2004 y 2007, respectivamente.

Como se muestra en los gráficos 3 y 4, en términos absolutos, los operadores de transporte de la Europa de los Quince[7] siguen llevando a cabo la mayor parte del cabotaje (51 %), principalmente en los Estados miembros vecinos al Estado miembro de matriculación del vehículo. Los mercados de cabotaje más importantes son los mercados con una ubicación central y constituyen grandes mercados de transporte (Alemania y Francia). En siete de los diez principales Estados miembros de acogida del cabotaje, la mayor parte de esta actividad la llevan a cabo vehículos matriculados en un país de la Europa de los Quince. Los operadores de transporte de la Europa de los Doce están obligados a llevar a cabo relativamente más actividades de transporte fuera de sus mercados domésticos, ya que los mercados de transporte de mercancías por carretera de sus países son bastante pequeños. Francia sola tiene una actividad nacional de transporte de mercancías por carretera mayor que los doce Estados miembros que se incorporaron a la UE en 2004 y 2007 juntos.




[7] «Europa de los Quince» hace referencia a los Estados miembros de la UE anteriores al 1 de mayo de 2004; los Estados miembros que se incorporaron a la UE en 2004 y 2007 se incluyen en la «Europa de los Doce».

**Gráficos 3 y 4: Cabotaje en la UE en 2012 en función del origen del vehículo (izquierda) y por país de acogida (derecha). Fuente: Eurostat, DG MOVE.**

Aproximadamente el 15 % del total de la actividad de transporte por carretera en 2012 se trató de transporte por cuenta propia y el 85 % fue por cuenta ajena. Las actividades de transporte por cuenta ajena son aquellas llevadas a cabo por el sector del transporte de mercancías por carretera en la UE, tal como se define en las estadísticas sobre las empresas, mientras que el transporte por cuenta propia lo llevan a cabo otros sectores económicos para sus propios fines. Las operaciones por cuenta propia son más importantes en el transporte nacional que en el transporte internacional.

Por regla general, las operaciones por cuenta propia no son accesibles a los transportistas que realizan cabotaje o tráfico tercero. En este contexto son únicamente relevantes las operaciones por cuenta ajena. Por tanto, el índice de penetración del cabotaje únicamente tiene en cuenta el segmento del mercado que es por cuenta ajena. Los datos de Eurostat sugieren que en promedio los vehículos extranjeros representaron el 2,5 % del total del mercado de transporte nacional por cuenta ajena en la Europa de los Veintisiete en 2012, mientras que los vehículos domésticos realizaron el 97,5 % restante.

Pese a que se ha sugerido que los datos de Eurostat subestiman los niveles reales de cabotaje, los informes sobre la aplicación elaborados por los Estados miembros no señalan unos niveles elevados de cabotaje no detectado (véase el punto 4.2). Además, las estadísticas de Eurostat constituyen los datos más exhaustivos y comparables de que se dispone, ya que son el fruto de una recogida de datos oficial que llevan a cabo los institutos nacionales de estadística y se comunican a Eurostat con arreglo a las normas establecidas.

## 2.2. Estructura de empresa y empleo

El mercado del transporte de mercancías por carretera de la UE engloba a aproximadamente 600 000 empresas, principalmente pequeñas, con un promedio de cuatro trabajadores. Este número se ha mantenido estable durante los últimos años, en los que el 80 % de las empresas tienen menos de 10 trabajadores, mientras que el 99 % tienen menos de 50 trabajadores. El sector del transporte de mercancías por carretera empleó a aproximadamente tres millones de personas en 2011. Cabe señalar que estas cifras únicamente incluyen a las empresas y las personas activas en el transporte de mercancías por carretera por cuenta ajena y que no incluyen a aquellas que llevan a cabo transporte por cuenta propia. Una tendencia a largo plazo demuestra que los transitarios y los integradores (es decir, una persona o empresa que organiza envíos de terceros) desempeñan un papel cada vez mayor en estos movimientos.

Durante la disminución de la actividad económica los márgenes de beneficios se han contraído dentro del sector de la logística, así como en el sector del transporte de mercancías por carretera. Ha aumentado gradualmente la subcontratación de las operaciones menos rentables a pequeñas empresas, lo que ha hecho que aumente el número de eslabones de la cadena logística[8]. Muchas empresas de transporte se consideran vulnerables desde el punto de

[8] *Collection and Analysis of Data on the Structure of the Road Haulage Sector in the European Union* [Recopilación y análisis de datos sobre la estructura del sector del transporte de mercancías por carretera en la Unión Europea], AECOM, 2013.

vista de su capacidad financiera (hasta un tercio de las empresas de transporte de mercancías por carretera según la *Banque de France*[9]).

No obstante, las barreras relativamente escasas para iniciar una empresa de transporte implican que las compañías que salen del mercado normalmente vuelven a introducirse en él o son sustituidas por otras nuevas. Pese al clima económico desfavorable, el número de licencias comunitarias emitidas por ejemplo en España ha aumentado entre 2010 y 2012 (de aproximadamente 26 000 a finales de 2010 a más de 27 000 a finales de 2012). Esto demuestra la capacidad de resistencia del sector, que parece adaptarse rápidamente a los cambios y a las fluctuaciones económicas.

Algunas partes interesadas[10] han afirmado que la competencia generada por los operadores de transporte procedentes de Estados miembros con una menor base de costes, que operan en mercados domésticos a través del cabotaje, ha provocado la pérdida de puestos de trabajo. Los datos disponibles relativos al empleo en el sector no respaldan esta afirmación. El empleo en el sector del transporte de mercancías por carretera ha aumentado entre 2005 y 2011, y experimentado algunos descensos entre 2009 y 2010. Pese a que es necesario investigar más a fondo la pérdida de puestos de trabajo en el contexto de los Estados miembros, una primera conclusión indicaría que estas reducciones están relacionadas con la crisis económica, junto con la elevada edad media de los conductores. En 2011, las cifras de empleo en el sector del transporte de mercancías por carretera de la Europa de los Veintisiete volvieron a alcanzar los niveles previos a la crisis. Por lo tanto, no existe ninguna prueba objetiva que indique que las operaciones de cabotaje, que representan un porcentaje muy pequeño del transporte doméstico, hayan tenido un impacto digno de mención sobre los empleos de los conductores de camión.

## 2.3. Evolución de la productividad

### *2.3.1. Productividad laboral*

Como se muestra en el cuadro 1, la productividad laboral en el sector del transporte terrestre es inferior a la media de la economía total y la más baja de todos los modos de transporte. Además, es el único modo de transporte en el que la productividad laboral está cayendo. Sería necesario disponer de información más detallada sobre los niveles de productividad en el sector del transporte de mercancías por carretera. Además, es necesaria una investigación en mayor profundidad para determinar el impacto de la competencia sobre los niveles de productividad laboral en el transporte de mercancías por carretera. Los estudios realizados en distintos sectores muestran que en la economía en general la productividad laboral es mayor en los segmentos abiertos a la competencia internacional (en este caso, el transporte internacional) que en aquellos muy cerrados a la competencia internacional (en este caso, el transporte nacional). Los niveles de productividad pueden ser hasta un 15 % más bajos en los sectores que no están abiertos a la competencia internacional[11]. Por lo tanto, cabría esperar

---

9 *Panorama économique et financier du transport routier en France*, *Banque de France*, 2012.

10 P. ej. la ETF (Federación Europea de Trabajadores del Transporte), la DTL (Asociación danesa de transporte y logística) y la FNTR (Federación nacional de transporte por carretera, en Francia).

11 Danmarks Produktivitet – Hvor er problemerne?, Produktivitets Komissionen, 2013.

que la apertura de los mercados nacionales del transporte de mercancías por carretera a la competencia internacional genere un aumento similar de la productividad.

La mayoría de los Estados miembros registraron un descenso de la productividad tras la crisis económica. Esto concuerda con los acontecimientos que han tenido lugar en la economía de la UE durante dicho período. En una situación de disminución de la actividad económica, los resultados económicos descienden con mayor rapidez que el empleo, lo que provoca un descenso de la productividad. El conjunto de la economía de la UE registró un bajísimo incremento del 0,6 % de la productividad durante el período 2008-2011[12]. Continúan existiendo notables diferencias en los niveles de productividad laboral entre los Estados miembros, que siguen las diferencias existentes en los niveles de precios en dichos Estados miembros.

| | | **Transporte terrestre** | **Trans porte fluvial** | **Trans porte aéreo** | **Almacenaje, actividades de apoyo** | **Sector del transporte** | **Economía total** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Productividad laboral, 2010** | **EUR por persona contratada** | 45 000 | 144 000 | 63 000 | 67 000 | 55 000 | 49 000 |
| **Aumento medio anual de la productividad laboral, 2001/2010** | **%** | -0,2 | +7,5 | +3,2 | +1,2 | +1,0 | +0,9 |

**Cuadro 1: Productividad laboral en el sector del transporte y en la economía en general. Fuente: Contabilidad nacional y estadísticas estructurales de las empresas de Eurostat.**

### *2.3.2. Productividad de los vehículos*

Debido a los desequilibrios en los flujos de transporte y las prácticas de logística, es inevitable cierto grado de marcha sin carga como parte del transporte de mercancías por carretera. Dados los efectos indeseables de la marcha sin carga en lo que respecta al consumo de combustible, las emisiones de $CO_2$ y los costes, esta debería reducirse en la medida de lo posible. Los niveles de la marcha sin carga han disminuido ligeramente en los últimos años gracias a un lento aumento de la eficiencia de la organización de las actividades de transporte. Sin embargo, en 2012, en prácticamente una cuarta parte (el 23,2 %) del total de vehículos-km de los vehículos pesados de transporte de mercancías de la UE participó un vehículo vacío[13]. Pese a que no existen evidencias estadísticas fiables relativas al nivel de carga de otros vehículos, cabe esperar que también sean bastante comunes los vehículos parcialmente cargados.

Los niveles de marcha sin carga siguen siendo elevados en las actividades de transporte nacional. La proporción de marcha sin carga en el caso de los operadores de transporte

[12] *Employment and Social Developments in Europe 2012* [Empleo y desarrollo social en Europa 2012], Comisión Europea.

[13] En esta sección se emplean cifras recopiladas por Eurostat. No obstante, las medidas de los factores de carga de los vehículos de carretera puede variar en función del tipo de carga que se transporta. Los factores de carga también están limitados por factores externos como las masas máximas de los vehículos y sus dimensiones. Véase también: «Beladingsgraad van gewicht en volume. Het vergelijken van lood met veren», Transport en Logistiek Nederlands, 2013.

domésticos que se dedican al transporte nacional es superior al 25 %. Sin embargo, en el caso de los camiones extranjeros que realizan trayectos nacionales en un Estado miembro distinto a aquel en el que están matriculados, esta proporción se aproxima al 50 %. Los vehículos especiales (como los productos refrigerados transportados en camiones frigoríficos, los líquidos transportados en cisternas o los residuos transportados por vehículos destinados a su recogida) con frecuencia van parcialmente cargados o vacíos, dada la dificultad de encontrar viajes de retorno para los envíos especiales. No obstante, los viajes de cabotaje normalmente implican una carga general transportada con contenedores o remolques cubiertos con cortinas laterales. Por lo tanto, lo más probable es que el elevado nivel de marcha sin carga no se deba a la dificultad para encontrar cargas de retorno, que están más fácilmente disponibles en el transporte general. Por lo tanto, los transportistas parecen verse limitados por las restricciones aplicables a las operaciones de cabotaje, e incapaces de organizar sus operaciones de cabotaje de forma eficiente.

Un análisis de los niveles de marcha sin carga en distintos segmentos del mercado muestra que los segmentos que están expuestos a la competencia, es decir, el transporte internacional (tráfico tercero y transporte internacional bilateral) presentan unos niveles mucho más bajos de marcha sin carga[14] que los segmentos del mercado que siguen estando sujetos a restricciones operativas, tal como se muestra en la ilustración 5.

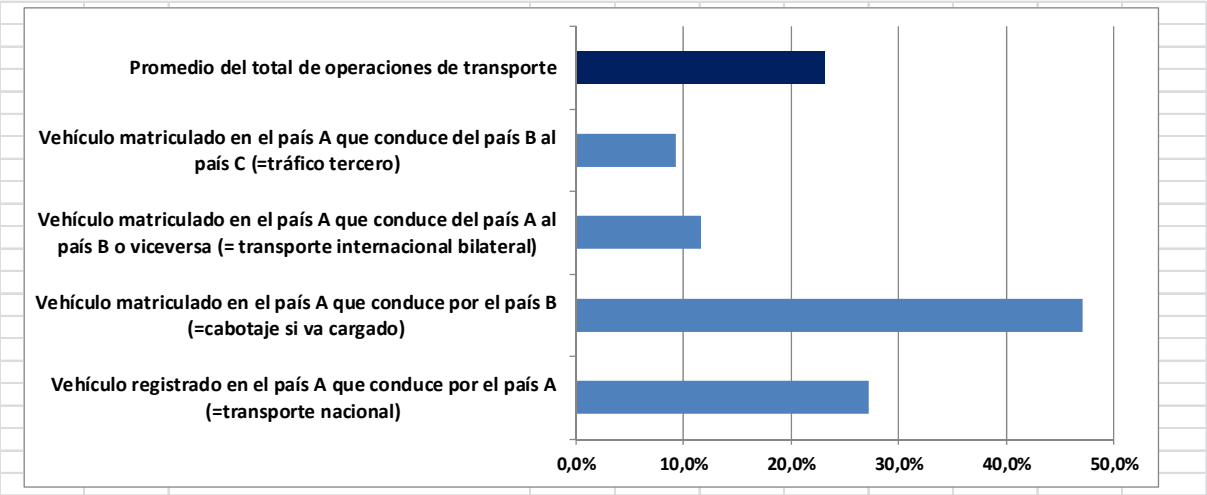



**Gráfico 5: Proporción de vehículos vacíos-km en el total de vehículos-km por tipo de transporte en 2012. Basado en datos de 21 de los 27 países de la UE en 2012 (no hay datos disponibles de BE, IT, CY, MT, RO y UK). Fuente: Eurostat, DG MOVE.**

El efecto positivo de la apertura del mercado sobre los niveles de carga también se demuestra en el efecto de la eliminación de las restricciones de acceso a los operadores de transporte de los Estados miembros que se incorporaron a la UE en 2004 y 2007. Cuando las restricciones al cabotaje que se les imponían fueron eliminadas en 2009 y 2012 se redujo de forma significativa su proporción de vehículos vacíos-km (véase el gráfico 6 a continuación). No obstante, el Reglamento (CE) nº 1072/2009 no parece haber tenido un efecto positivo sobre los niveles generales de marcha sin carga en las situaciones de cabotaje. Antes de que se

[14] Cabotage en CO2-reductie, Notitie met een eerste verkenning naar de potentiële reductie van CO2 door cabotage, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (2010).

aprobase el Reglamento (CE) nº 1072/2009, en varios Estados miembros existían disposiciones más permisivas[15]. Tras la entrada en vigor de las disposiciones sobre cabotaje del Reglamento (CE) nº 1072/2009 en mayo de 2010, el nivel general de marcha sin carga durante los trayectos dentro de países extranjeros se redujo a un ritmo considerablemente más lento que antes y sigue siendo casi el doble del nivel de los vehículos domésticos en el transporte nacional. Aunque deberían tenerse en cuenta otros acontecimientos como la crisis económica, esto podría sugerir que las actuales restricciones a las operaciones de cabotaje están limitando la mejora adicional de la eficiencia de los operadores de transporte. Por lo tanto, sería razonable esperar que una mayor apertura del mercado redujese los niveles de marcha sin carga en el transporte nacional. Conviene, no obstante, cuando se evalúen las posibilidades de reducir los niveles de marcha sin carga, tener en cuenta el riesgo de demanda inducida de transporte que puede producirse si el aumento de la oferta de transporte origina una disminución notable de los precios del transporte por carretera[16]. En estas circunstancias, en los Estados miembros en los que los niveles de costes son más elevados, el sector de los transportes podría sufrir gravemente , en particular debido a una eventual transferencia entre modos de transporte. Es importante señalar, sin embargo, que una caída de los precios del transporte por carretera beneficiaría a los usuarios de los servicios de transporte y a los consumidores[17].

Otros factores pueden contribuir a disminuir las emisiones totales de $CO_2$ y a mejorar la eficiencia energética de los vehículos, en particular la elaboración de métodos de medición del consumo de combustible y de las emisiones de $CO_2$, tal como el presentado por la Comisión en su próxima comunicación sobre una estrategia para reducir el consumo de combustible y las emisiones de $CO_2$ de los vehículos pesados.

---

15 Italia permitió a los operadores de transporte llevar a cabo cabotaje en su territorio durante un máximo de 15 días al mes, incluyendo no más de cinco días consecutivos en cada ocasión. El Reino Unido adoptó la interpretación de cabotaje como una actividad «temporal» con arreglo a la cual el operador de transporte debe poder demostrar que su vehículo ha abandonado su territorio al menos una vez al mes. En 1998 Grecia estableció un límite de tiempo para el cabotaje de dos meses al año, que fue sustituido en 2000 mediante una circular que eliminaba cualquier límite de tiempo para el cabotaje y en su lugar se basaba en una definición de este como una actividad que no es permanente, frecuente, regular ni continua. Además de otras condiciones, se exigía a los vehículos que abandonasen el territorio griego al menos una vez al mes. El intento hecho por Francia en 2002 de limitar las actividades de cabotaje a una semana en cada ocasión fue rechazado por la Comisión por considerarlo desproporcionado.

16 Ficha técnica nº 4/1, ASSIST – Evaluación de los efectos socioeconómicos de una política de transporte sostenible, pasada y futura, en Europa.

17 Onderzoek naar de gevolgen voor Nederland van het verder vrijgeven vaancabotage, Policy Research Corporation in opdracht van Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013.

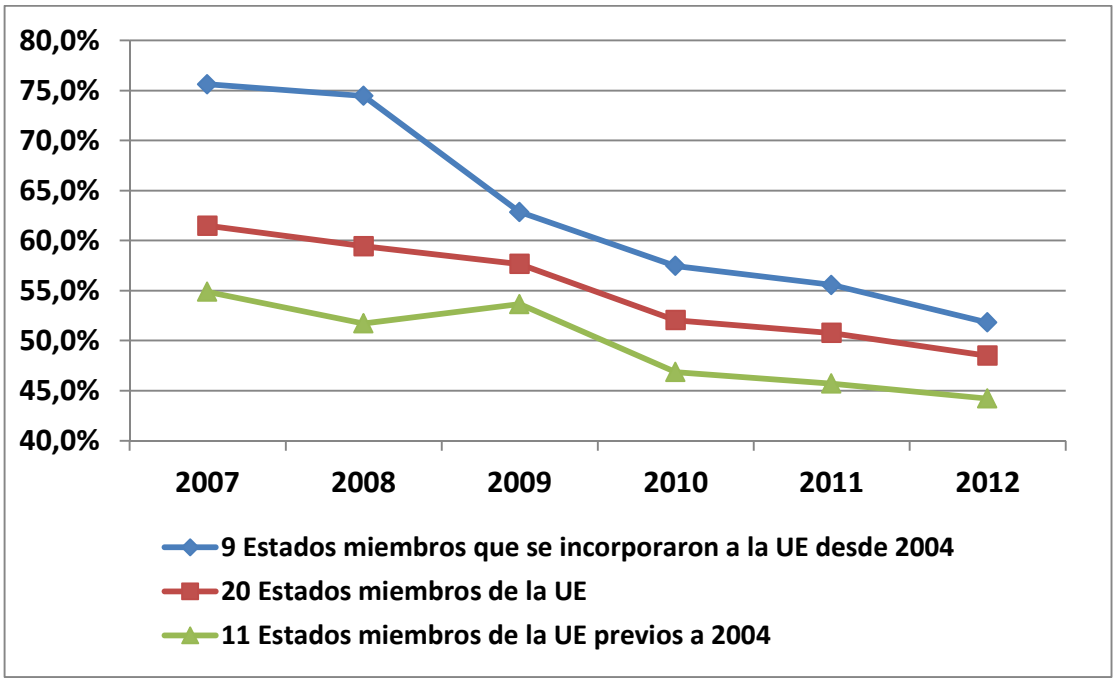



**Gráfico 6: Evolución de la proporción de vehículos vacíos-km en viajes dentro de países extranjeros entre 2007 y 2012 por grupo de Estados miembros en los que estaba matriculado el vehículo. Basado en datos de 20 de los 27 Estados miembros de la UE en 2012 (no hay datos disponibles de BE, IT, CY, LU, MT, RO y UK). Fuente: Eurostat, DG MOVE.**

## 3. EVOLUCIÓN DE LAS ESTRUCTURAS DE COSTES EN EL SECTOR DEL TRANSPORTE DE MERCANCÍAS POR CARRETERA

### 3.1. Visión de conjunto de los generadores de costes

Los niveles de costes constituyen uno de los principales factores que determinan la competitividad en el sector del transporte de mercancías por carretera. Otros factores incluyen la especialización y la calidad del servicio. Pese a que algunos de estos costes están estrechamente relacionados con el Estado miembro de establecimiento (sobre todo los gastos de matriculación del vehículo y mantenimiento, fiscalidad de las empresas y costes de capital), otros son variables y dependen del Estado miembro en el que operan (tasas por uso de las carreteras o impuestos sobre carburantes). Debido a que existen subsidios basados en la distancia y legislación nacional que en determinados casos puede hacer que los salarios se adapten a los niveles mínimos del Estado miembro en el que se opera[18], en cierta medida los costes de mano de obra también pueden considerarse dentro de esta categoría. Junto con el combustible, el laboral es uno de los dos costes más importantes del sector del transporte de mercancías por carretera. Con el fin de determinar la influencia de una posible apertura adicional del mercado sobre la estructura del sector del transporte de mercancías por carretera, es útil comparar la estructura de los costes del sector dentro de toda la UE. La armonización

[18] Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios (DO L 18 de 21.1.1997, p. 1-6); Reglamento (CE) nº 593/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales (Roma I) (DO L 177 de 4.7.2008, pp. 6-16).)

de los niveles y las estructuras de costes no constituye ni un objetivo de las políticas de la UE ni es competencia de esta. No obstante, se ha afirmado que la apertura del mercado podría dar lugar a resultados innecesarios si la presión competitiva provoca que no se cumplan las normas sociales, como el tiempo de conducción y los períodos de descanso, lo que a su vez constituiría un riesgo para la seguridad en carretera. Este tipo de evolución sería contrario a los objetivos de la política de transportes de la UE.

Las estructuras de costes cada vez son más similares en todo el sector del transporte de mercancías por carretera. La importancia relativa de los dos factores que más influyen en los costes (costes de mano de obra y de combustible) actualmente ha alcanzado niveles comparables en toda la UE. Mientras que los costes de mano de obra en 2004 representaban entre el 10 % y el 30 % del total de los costes en los Estados miembros que se incorporaron a la UE en ese mismo año, desde entonces han aumentado hasta representar entre el 20 % y el 40 % de los costes en estos Estados miembros. En términos absolutos, los costes de mano de obra en los Estados miembros que se incorporaron en 2004 y 2007 siguen siendo menores que en la Europa de los Quince, pero la diferencia se está reduciendo gradualmente. Las variaciones de los costes relacionados con el combustible oscilan entre el 24 % y el 38 % de los costes totales.

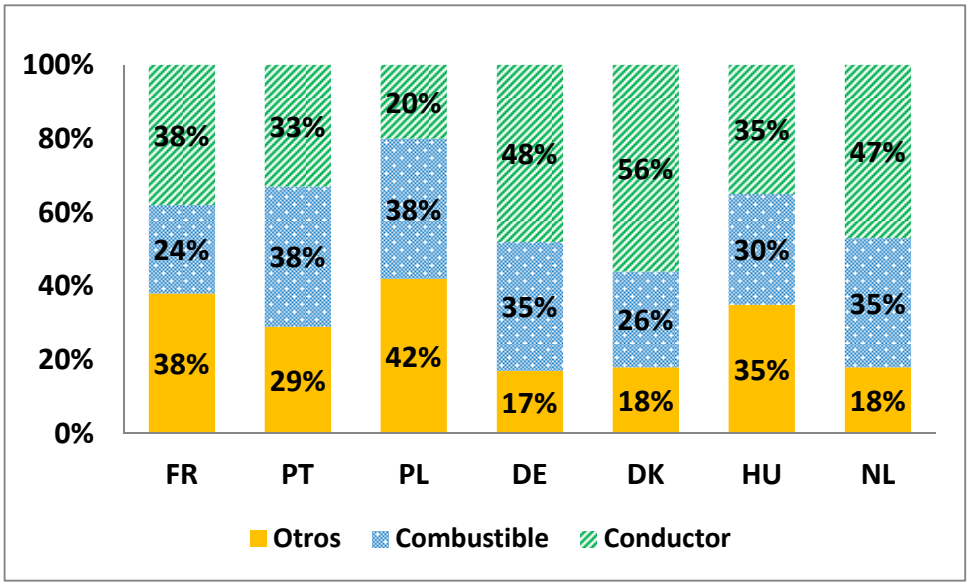



**Gráfico 7: Desglose de costes de los operadores de transporte de algunos Estados miembros. Fuente: *Collection and Analysis of Data on the Structure of the Road Haulage Sector in the European Union*, AECOM 2013.**

Además, la armonización ha continuado en otros ámbitos de la competencia de la UE, influyendo en los costes de explotación de las empresas de transporte de mercancías por carretera, como la tarificación vial. Estos avances se tratan más detalladamente en la sección 6 de este documento.

### 3.2. Evolución de los costes de mano de obra

La remuneración en el sector del transporte de mercancías por carretera normalmente se divide en distintos componentes de costes. Los salarios mensuales se fijan con respecto a los

salarios mínimos o los convenios colectivos[19]. Los niveles salariales medios varían en función del tipo de transporte realizado (nacional o internacional), siendo más elevados los porcentajes correspondientes al transporte internacional que los del transporte nacional. Además de estas variaciones, normalmente se añaden otras formas de remuneración para establecer los niveles salariales, siendo las más comunes las dietas y las primas por distancia[20]. Dada la importancia de los costes de mano de obra en las estructuras de costes de explotación, las diferencias en los niveles salariales pueden afectar a las prácticas empresariales en el sector. Las empresas pueden registrar sus actividades en Estados miembros con menores costes de mano de obra. Si se realiza de conformidad con los requisitos de establecimiento que se establecen en el Reglamento (CE) nº 1071/2009, la práctica de realizar el registro en otro país puede contribuir a los flujos de inversión transfronteriza y reforzar la integración del mercado del transporte de la UE. No obstante, en algunos casos estos registros en otro país (como aquellos en los que la actividad se lleva a cabo exclusivamente en un Estado miembro que no es en el que está matriculado) pueden ser un indicio de una forma deliberada de evitar impuestos y gravámenes sobre el trabajo.

Aunque la situación de los mercados individuales debe evaluarse más detalladamente, existen indicaciones de que el nivel de las diferencias salariales se está reduciendo hasta un punto en el que se ve mitigado el comportamiento ilícito[21]. No obstante, deben continuar los esfuerzos para reforzar el respecto de la reglamentación. Si bien sigue habiendo disparidades, los niveles absolutos de los costes de mano de obra aumentan más rápidamente en los Estados miembros que se incorporaron a la UE en 2004 y 2007. Si se tienen en cuenta todos los elementos de la remuneración, los salarios de los conductores rumanos dedicados al transporte internacional parecen estar alcanzando niveles similares a los de los operadores de transporte españoles (4-5 €/hora)[22]. Esta evolución es acorde a la convergencia de los niveles salariales medios en la UE, tal como muestra la ilustración 8. Como consecuencia, las diferencias en los niveles salariales en el sector del transporte de mercancías por carretera son comparables con las diferencias en los salarios medios en toda la UE y en el conjunto de la economía. En el siguiente gráfico se representa el incremento relativo de los salarios de los trabajadores de la Europa de los Doce comparada con los de la Europa de los Quince.

---

19 En julio de 2013, 21 de los 28 Estados miembros de la UE (todos excepto Dinamarca, Alemania, Italia, Chipre, Austria, Finlandia y Suecia) contaban con legislación nacional que establecía un salario mínimo por ley o mediante un acuerdo intersectorial nacional. En los Estados miembros que no establecen un salario mínimo existen convenios colectivos, aunque puede que estos únicamente se apliquen a determinadas empresas (como a aquellas que pertenecen a las cámaras de comercio), y pueden diferir entre Estados miembros o de una región a otra.

20 Con arreglo al Reglamento (CE) nº 561/2006, los subsidios basados en la distancia son ilegales si su naturaleza puede poner en peligro la seguridad en carretera.

21 Auch zu Hause wird gut verdient - Deutscher Arbeitsmarkt für bulgarische und rumänische LKW-Fahrer wenig attraktiv, Deutsche Verkehrszeitung, 28 de enero de 2014.

22 *Collection and Analysis of Data on the Structure of the Road Haulage Sector in the European Union* [Recopilación y análisis de datos sobre la estructura del sector del transporte de mercancías por carretera en la Unión Europea], AECOM 2013.

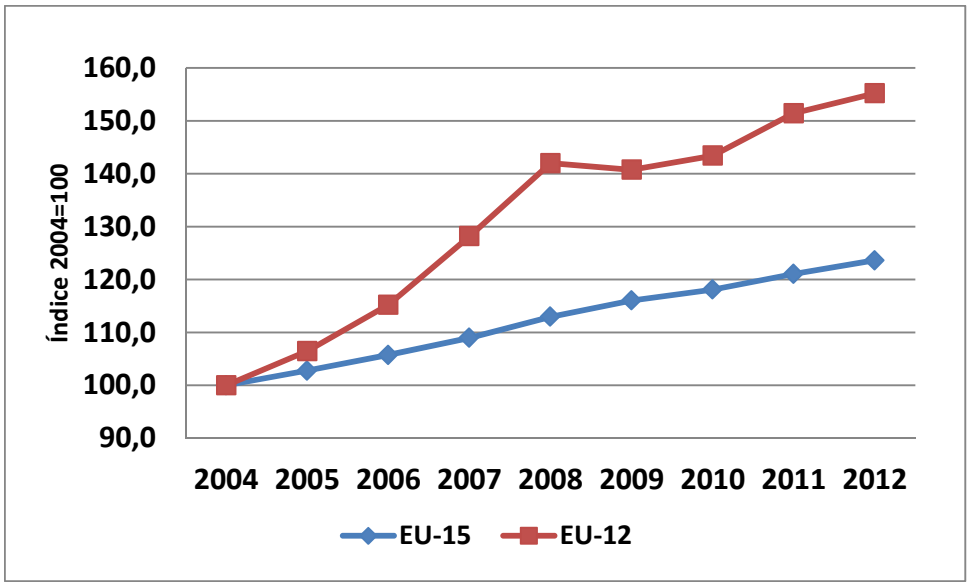



**Gráfico 8: Evolución del índice de costes laborales de la economía empresarial en los Estados miembros de la Europa de los Quince y la Europa de los Doce desde 2004. Fuente: Eurostat, DG MOVE.**

Como se muestra anteriormente, las diferencias de niveles salariales en el sector del transporte de mercancías por carretera siguen siendo similares a las diferencias salariales medias entre los Estados miembros en el conjunto de la economía. No obstante, cabe señalar que estas diferencias pueden tener un mayor impacto sobre la competencia en este sector debido a la naturaleza móvil de las actividades de transporte por carretera. A diferencia de otros sectores, los servicios de transporte pueden prestarse en otros Estados miembros con carácter temporal, al tiempo que se mantienen en parte las condiciones salariales del Estado miembro de residencia. No obstante, existe legislación comunitaria que en algunos casos puede aumentar la protección de los trabajadores no residentes que prestan servicios con carácter temporal en otros Estados miembros. La Directiva 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores[23] se aplica a los conductores, si estos están incluidos dentro de su ámbito de aplicación. El Reglamento (CE) nº 593/2008 sobre las obligaciones contractuales[24] establece los criterios generales para determinar la ley aplicable a las obligaciones contractuales. En determinados casos la ley que sería normalmente aplicable al contrato podrá ser desestimada, para ser sustituida por las normas obligatorias en el sentido del Derecho internacional privado que se aplica en el lugar en el que se lleva a cabo habitualmente el trabajo (artículo 8).

### 3.3. Evolución de los niveles de costes de combustible

Los costes de combustible en toda la UE han seguido la evolución del precio del petróleo bruto en los mercados internacional y no experimentan grandes variaciones. Esto en parte puede deberse a la armonización gradual que se está produciendo en la imposición de los productos energéticos y de la electricidad en la Unión Europea, que se rige por las disposiciones de la Directiva del Consejo 2003/96/CE (la «Directiva sobre imposición de los

[23] Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, relativa al desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios (DO L 18 de 21.1.1997, p. 1).

[24] Reglamento (CE) nº 593/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, relativo a la ley aplicable a las obligaciones contractuales (Roma I) (DO L 177 de 4.7.2008, p. 6).

productos energéticos»)[25]. La estructura de los impuestos sobre consumos específicos del combustible está armonizada: entre otros aspectos, la Directiva establece los niveles mínimos de impuestos a los productos energéticos empleados como carburante. No obstante, los Estados miembros son libres para establecer sus porcentajes de impuestos nacionales del modo que consideren oportuno. Los porcentajes de impuestos nacionales difieren de un Estado miembro a otro. Los costes de combustible más bajos se encuentran en Luxemburgo, mientras que los más altos están en el Reino Unido.

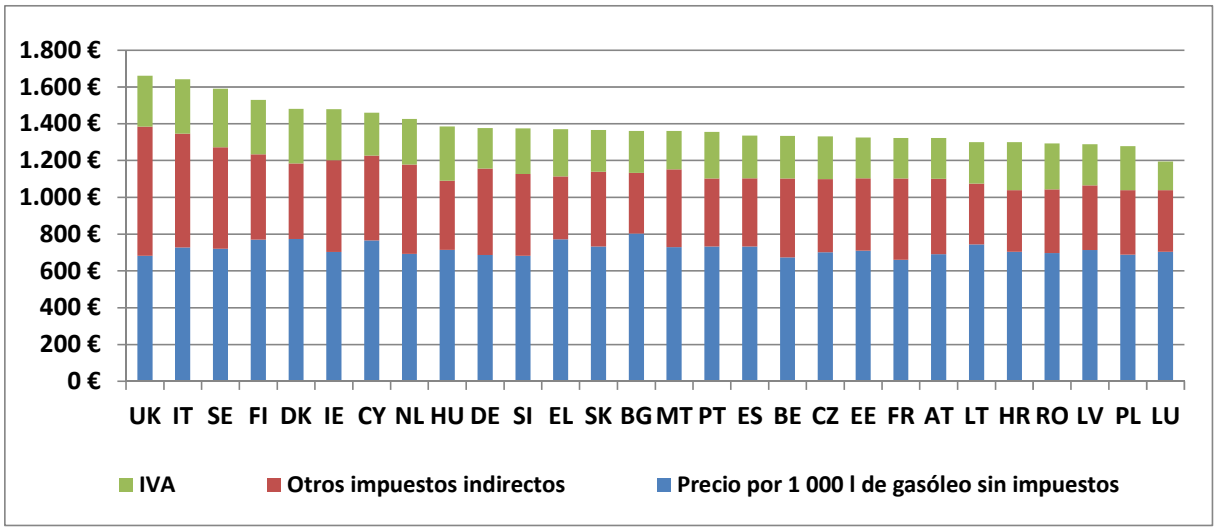



**Gráfico 9: Coste habitual del gasóleo por 1 000 litros por Estado miembro (enero de 2014). Fuente: Oil Bulletin del Observatorio del Mercado, 2014, Comisión Europea, DG Energía.**

### 3.4. Otros generadores de costes

Además de estos dos generadores de costes principales, las empresas de transporte de mercancías por carretera incurren en otras tasas, como:

– tarifas fijas relativas al establecimiento de la empresa (incluida la adquisición y la matriculación de vehículos);

– impuestos periódicos por propiedad o por circulación de los vehículos;

– impuestos derivados del uso de los vehículos (impuesto sobre la renta y tarificación vial por tiempo o distancia).

El nivel relativo de estas tasas puede afectar al comportamiento de la empresa. Las importantes diferencias en los niveles de las tasas podrían propiciar que se produjesen casos de registro ilícito en otros países, lo que a su vez perjudica a las empresas respetuosas de la ley. Pese a que la fiscalidad y los niveles impositivos siguen siendo distintos, existen indicios de que el importe neto de cargos abonados por vehículo está alcanzando niveles similares en toda la UE.

Continúan existiendo diferencias en los niveles de los costes aplicados al establecimiento, la matriculación de vehículos y las tasas de circulación. Las tasas de establecimiento oscilan

[25] Directiva del Consejo 2003/96/CE, de 27 de octubre de 2003, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad (DO L 283 de 31.10.2003, p. 51).

desde una tasa única de aproximadamente 40 euros en la República Checa a más de 1 000 euros en Bulgaria[26]. Los impuestos sobre vehículos automotores (ya sean impuestos de matriculación o sobre la propiedad) también varían entre los Estados miembros. La variación en los niveles impositivos no sigue la distinción entre la Europa de los Doce y la Europa de los Quince que puede observarse en el caso de los costes de mano de obra. Por ejemplo, los impuestos anuales de circulación, tal como se indica en la siguiente ilustración 10, varían en un rango del 1 al 10. Entre los 10 Estados miembros en los que los impuestos anuales de circulación son más costosos, tres son de la Europa de los Doce (la República Checa, Hungría y Bulgaria).

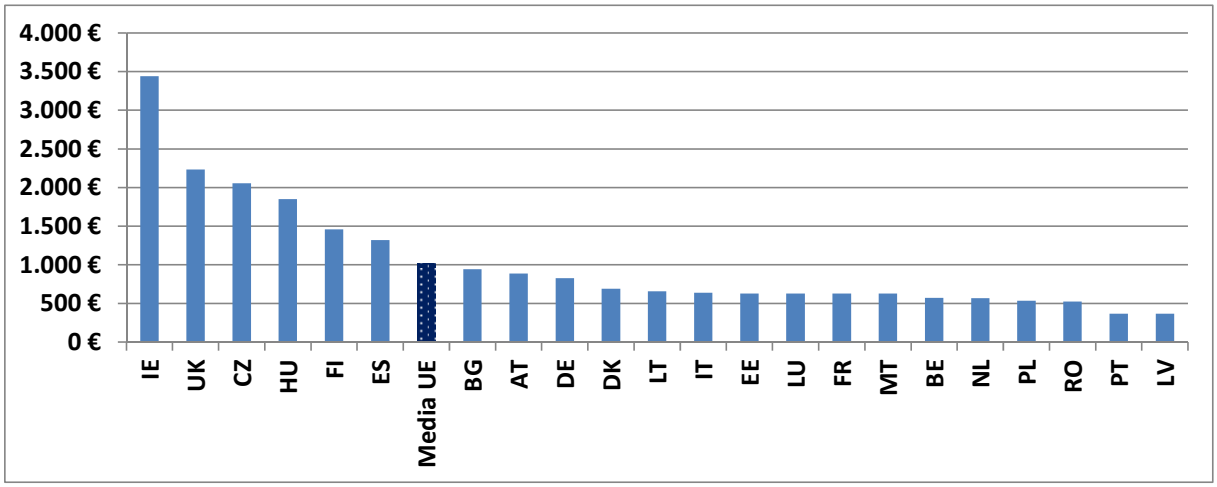



**Gráfico 10: Impuesto de circulación anual (€) de una combinación estándar de camión tractor con semirremolque (2012). Fuente: *ACEA Tax Guide 2012*.**

Sin haber realizado un análisis detallado de los niveles de diferencias de cada componente de los costes, cabe señalar que pese a estas diferencias, el nivel medio de los impuestos y las tasas aplicados a las rutas domésticas no parece variar de forma significativa entre Estados miembros. Según los cálculos de la OCDE que se recogen en el gráfico 10, el importe neto de tasas abonadas por kilómetro de vehículo son en promedio de 0,18 euros, con una variación relativamente pequeña entre Estados miembros. Las tasas más altas de la UE se cobran en Alemania (0,34 EUR/vkm) y las más bajas en Bulgaria, Luxemburgo, Letonia, Lituania y Rumanía (0,11 EUR/vkm).

[26] *Collection and Analysis of Data on the Structure of the Road Haulage Sector in the European Union* [Recopilación y análisis de datos sobre la estructura del sector del transporte de mercancías por carretera en la Unión Europea], AECOM 2013.

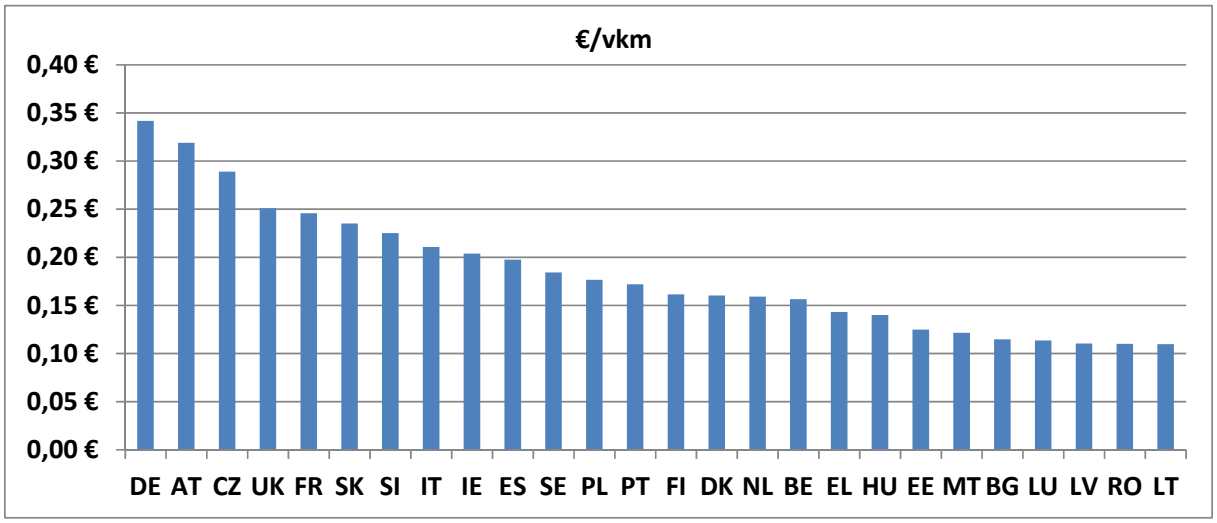



**Gráfico 11: Importe neto de las tasas abonadas por vehículo-km (trayectos domésticos, 2012). Fuente: *Road Haulage Charges and Taxes. Summary analysis and data tables 1998-2012*, OCDE 2013.**

En parte esto puede deberse al uso cada vez mayor por parte de los Estados miembros de tasas por uso de las carreteras basadas en el territorio (ya se trate de viñetas o de peajes). Desde la adopción y posterior revisión de la Directiva 1999/62/CE relativa a la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías[27], cada vez son más los Estados miembros que han establecido sistemas de tasas por uso de las carreteras. En un contexto de estructuras de costes en convergencia, cada vez se requerirá a los operadores de transporte que mejoren la eficiencia y la calidad de sus servicios. Esta mejora beneficiaría a los clientes del sector del transporte de mercancías por carretera, sobre todo a los transitarios y al sector minorista, y a través de ellos se mejorará la eficiencia y la competitividad del conjunto de la economía de la UE.

## 4. APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES SOBRE EL ACCESO AL MERCADO DEL TRANSPORTE DE MERCANCÍAS POR CARRETERA

Los Reglamentos (CE) nº 1071/2009[28] y 1072/2009 tienen por objeto proporcionar a las empresas un acceso justo al mercado del transporte internacional de mercancías por carretera, incluso mediante el establecimiento de criterios adicionales para las autoridades encargadas de la aplicación de la normativa que les permita controlar la conformidad con estos. La correcta aplicación de estos Reglamentos es necesaria para garantizar que las empresas activas en el mercado del transporte de mercancías por carretera son fiables y compiten en condiciones de igualdad. No obstante, sigue siendo problemática la aplicación de otras disposiciones. Son concretamente dos los aspectos que generan dificultades para los operadores de transporte y las autoridades encargadas de la aplicación de la normativa: las

[27] Directiva 1999/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 1999, relativa a la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras, modificada por la Directiva 2006/38/CE y por la Directiva 2011/76/UE.

[28] Reglamento (CE) nº 1071/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen las normas comunes relativas a las condiciones que han de cumplirse para el ejercicio de la profesión de transportista por carretera y por el que se deroga la Directiva 96/26/CE del Consejo (DO L 300 de 14.11.2009, p. 51).

disposiciones sobre el establecimiento fijo y efectivo, en el caso del Reglamento (CE) nº 1071/2009 y las relativas al cabotaje en el caso del Reglamento (CE) nº 1072/2009.

### 4.1. Aplicación del Reglamento (CE) nº 1071/2009

El Reglamento (CE) nº 1071/2009 sobre el acceso a la profesión de transportista por carretera reunió varios instrumentos legales con el fin de simplificarlos y complementar su aplicación. También estableció requisitos adicionales, en particular un criterio de establecimiento fijo y efectivo para las empresas de transporte de mercancías por carretera, disposiciones para un formato único para las licencias comunitarias, requisitos adicionales para los gestores de transporte y una mayor cooperación entre los Estados miembros en lo que respecta al cumplimiento de la normativa (sobre todo mediante la interconexión de los registros nacionales de empresas de transporte de mercancías por carretera, los ERRU).

Estos cambios han contribuido a una mayor armonización, sobre todo en lo referente a los formatos de las licencias comunitarias. No obstante, todavía queda trabajo por hacer para completar la aplicación de este Reglamento, sobre todo mediante la plena interconexión de los ERRU. Algunos informes puntuales también señalan que en determinados Estados miembros todavía existen empresas «ficticias» (es decir, empresas «constituidas» para los fines fiscales en un Estado miembro en el que no llevan a cabo sus funciones administrativas ni sus actividades comerciales, infringiendo el artículo 5 del Reglamento (CE) nº 1071/2009). Esta práctica no es acorde con la intención del legislador. En ocasiones estas prácticas están documentadas[29], aunque sigue siendo difícil cuantificarlas, debido a su naturaleza ilícita.

Estas empresas «ficticias» siguen existiendo debido a las diferencias de recursos y en los niveles de prioridad que se otorga a la aplicación de la ley en los Estados miembros en cuestión. Esto puede generar dificultades para otros Estados miembros que informan sobre estas empresas a sus Estados miembros de matriculación, que puede que no cuenten con un elevado nivel de apoyo por parte de sus homólogos. Además, las disposiciones que regulan la aplicación del requisito de «establecimiento fijo» son débiles[30]. Por lo tanto, parece necesario mejorar la cooperación transfronteriza en este ámbito y que las disposiciones relevantes se apliquen de forma más estricta.

### 4.2. Reglamento (CE) nº 1072/2009: problemas de aplicación y avances nacionales

Las autoridades encargadas de la aplicación de la normativa y los operadores de transporte por igual han señalado que existen diferencias en los métodos empleados para hacer cumplir el Reglamento (CE) nº 1072/2009. Puede que estas diferencias disuadan a los operadores de transporte de llevar a cabo actividades en mercados domésticos en el extranjero. Pese a los

---

29 *The inspection activity within posting of workers in the road transport: a guide for control authorities* [La actividad de inspección en el desplazamiento de trabajadores en el transporte por carretera: guía para las autoridades de control]. Informe final del proyecto TRANSPO, marzo de 2012 www.tagliacarne.it/download/229.html

30 Con arreglo al artículo 12, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 1071/2009: «Hasta el 31 de diciembre de 2014, los Estados miembros realizarán controles cada cinco años como mínimo para comprobar que las empresas cumplen [los requisitos para ejercer la profesión de transportista por carretera]».

esfuerzos que se han hecho para aclarar los términos del Reglamento (CE) nº 1072/2009[31], siguen existiendo diferencias en la aplicación de determinadas disposiciones. Finlandia, por ejemplo, considera las operaciones con múltiples entregas (en las que un operador de transporte entrega parte de una única carga en distintos destinos, por ejemplo filiales de una misma empresa) como varias operaciones de transporte, mientras que en otros países estas operaciones con múltiples entregas se consideran una única operación de transporte. Las autoridades encargadas de la aplicación de la normativa de Dinamarca o Finlandia exigen que los operadores de transporte puedan mostrar en el acto una prueba de las operaciones de cabotaje mediante un formulario de envío en caso de control. Otros proporcionan a los operadores de transporte cierto tiempo para recopilar esta información si no está disponible de forma inmediata, por ejemplo en el caso de que la carta de porte no se lleve con la carga.

Además, algunos Estados miembros han mostrado una tendencia a restringir mediante normativas y prácticas de aplicación de la ley las condiciones conforme a las que los operadores de transporte pueden llevar a cabo el transporte internacional y las operaciones de cabotaje. Algunos ejemplos incluyen la discriminación por parte de las autoridades encargadas de la aplicación de la normativa de vehículos que pertenecen a filiales de empresas locales establecidas en otro Estado miembro o la aplicación de disposiciones restrictivas sobre tipos de mercancías que principalmente transportan los operadores de transporte no residentes. Las iniciativas privadas, toleradas por las autoridades, contribuyen a estigmatizar a los conductores extranjeros. En un Estado miembro una aplicación para teléfonos inteligentes para seguir y localizar los camiones matriculados en el extranjero está teniendo cierto éxito entre los conductores locales. A largo plazo, estas iniciativas reglamentarias y privadas pueden poner en peligro el acervo del mercado interior en el campo del transporte y sobre todo el aumento de la eficiencia resultante de la apertura del mercado del transporte transfronterizo.

La importancia de estas prácticas parece más cuestionable aún dado el escaso nivel de infracciones documentadas de las disposiciones de cabotaje. Pese a que existe cierta preocupación respecto a las operaciones de cabotaje ilegales (es decir, operaciones de cabotaje que superan las tres operaciones posibles con arreglo al Reglamento (CE) nº 1072/2009, o que no se producen tras un transporte internacional, o que se producen más de siete días después de un transporte internacional), las autoridades encargadas de la aplicación de la normativa por lo general no han podido justificar estos temores. En los Estados miembros en los que han tenido lugar extensos controles del cabotaje, los niveles de infracciones fueron bajos (1,7 % del total de los vehículos verificados en el caso de Dinamarca[32]). Las autoridades encargadas de la aplicación de la normativa encuentran con más frecuencia otras infracciones, como el incumplimiento de los tiempos de conducción, que

---

31 *The new cabotage regime under Regulation (EC) No 1072/2009, Questions & Answers* [El nuevo régimen del cabotaje conforme al Reglamento (CE) nº 1072/2009, preguntas y respuestas]. Comisión Europea, 2011 http://ec.europa.eu/transport/modes/road/haulage/doc/qa_the_new_cabotage_regime_2011.pdf

32 http://ekstrabladet.dk/112/article2107804.ece, para más información véase: http://www.ft.dk/samling/20121/almdel/TRU/spm/464/svar/1050069/1244171/index.htm?/samling/20121/almdel/TRU/spm/464/svar/1050069/1244171/index.htm

tienen efecto tanto sobre la competencia entre operadores de transporte como sobre la seguridad.

En conclusión, los Reglamentos (CE) nº 1071/2009 y 1072/2009 se entienden, interpretan y aplican de forma diferente en los distintos Estados miembros. A consecuencia de esto, los operadores se enfrentan a una costosa y confusa amalgama, que el paquete de 2009 pretendía eliminar en primera instancia.

### 4.3. Revisión de los reglamentos con arreglo al ejercicio REFIT

En su Comunicación sobre Adecuación de la normativa de la UE de diciembre de 2012[33] la Comisión lanzó el Programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (Regulatory Fitness and Performance Programme – REFIT), que tiene por objeto hacer más claro el Derecho de la UE y reducir la carga de reglamentación. El análisis del acervo que se produjo tras la Comunicación identificó la revisión de los Reglamentos (CE) nº 1071/2009 y 1072/2009 como una prioridad. Una simplificación de los Reglamentos permitiría a los agentes de control aplicarlos de forma más eficiente y uniforme, lo que proporcionaría a los operadores de transporte una interpretación coherente de los Reglamentos y un entorno operativo predecible. La revisión tendría por objeto por una parte aclarar los términos problemáticos de los Reglamentos, sobre todo la definición de establecimiento efectivo y fijo en el Reglamento (CE) nº 1071/2009 y de cabotaje en el Reglamento (CE) nº 1072/2009. Asimismo, podrían reforzarse aún más las posibilidades de cooperación entre los Estados miembros en la aplicación del Reglamento (CE) nº 1071/2009. Por último, una revisión podría mejorar la aplicación de los Reglamentos. La introducción de disposiciones preceptivas adicionales sobre la frecuencia y las modalidades de los controles contribuiría a abordar las discrepancias existentes en la aplicación de los Reglamentos. La aplicación también podría hacerse más eficiente mediante un mejor uso de las nuevas posibilidades de control técnico, como la nueva generación de tacógrafos digitales.

## 5. DIMENSIÓN SOCIAL DEL SECTOR DEL TRANSPORTE DE MERCANCÍAS POR CARRETERA

La legislación de la UE ofrece un marco tanto general como sectorial que tiene por objeto garantizar la seguridad en carretera, unas condiciones de trabajo adecuadas y una competencia no falseada en el sector del transporte de mercancías por carretera. Este marco incluye el Reglamento (CE) nº 561/2006 relativo al tiempo de conducción y los períodos de descanso[34] y la Directiva 2002/15/CE relativa al tiempo de trabajo de los trabajadores móviles[35]. Para garantizar la correcta aplicación de estas normas, estas disposiciones se ven complementadas por normas sobre niveles mínimos de controles (Directiva 2006/22/CE[36]) y disposiciones

---

33 EU Regulatory Fitness (COM(2012)746)

34 Reglamento (CE) nº 561/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) nº 3821/85 y (CE) nº 2135/98 del Consejo y se deroga el Reglamento (CEE) nº 3820/85 del Consejo (DO L 102 de 11.4.2006, p. 1).

35 Directiva 2002/15/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2002, relativa a la ordenación del tiempo de trabajo de las personas que realizan actividades móviles de transporte por carretera (DO L 80 de 23.3.2002, p. 35).

36 Directiva 2006/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, sobre las condiciones mínimas para la aplicación de los Reglamentos del Consejo (CEE) nº 3820/85 y (CEE) nº 3821/85 en lo que respecta a la legislación social relativa a las actividades de transporte por carretera y por la que se deroga la Directiva 88/599/CEE del Consejo (DO L 102 de 11.4.2006, p. 35).

legales y técnicas detalladas sobre el aparato de control que se empleará en el sector de los transportes por carretera (Reglamento (CEE) nº 3821/85[37]). Un nivel de conformidad insuficiente con estas normas podría provocar consecuencias adversas. Entre ellas se incluye una degradación de las condiciones de trabajo de los trabajadores del transporte por carretera, el aumento de los riesgos para la seguridad en carretera y para otros usuarios y la desventaja para las empresas que cumplen la normativa.

Se están realizando esfuerzos constantes por mejorar aún más la aplicación de estas disposiciones. Esto incluye la elaboración por parte de la Comisión de notas de orientación y aclaratorias a disposición de los Estados miembros y las partes interesadas[38]. No obstante, las notas de orientación siguen siendo documentos no vinculantes. Por lo tanto, la Comisión no puede sancionar a los Estados miembros que no las sigan. La elaboración de notas de orientación es difícil (la nota de orientación sobre el «período de 24 horas» para el cálculo del tiempo de conducción y los períodos de descanso ha estado debatiéndose durante más de cuatro años y su texto todavía no se ha concluido). El historial de Estados miembros que realmente aplican las notas de orientación que han sido debatidas con ellos en el correspondiente comité también muestra diferencias significativas.

Continúan realizándose esfuerzos en colaboración con las partes interesadas. Se ha completado el proyecto TRACE[39], que creó un currículo de formación común para las autoridades de control en carretera. El Libro Blanco de Transporte 2011[40] identificó la promoción de los trabajos y las condiciones de trabajo de calidad como prioridad.

### 5.1. Condiciones de trabajo

Las condiciones de trabajo del sector del transporte de mercancías por carretera son difíciles, tal como demuestra el escaso atractivo del sector. Entre los motivos se encuentran: la naturaleza móvil de las actividades de transporte por carretera y los períodos prolongados que se pasan lejos de la base. Otros factores de riesgo identificados por la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo incluyen el hecho de que con frecuencia los conductores trabajan de forma aislada, la gestión puntual y las demandas de los clientes generan una gran presión de trabajo, trabajar en las instalaciones de otros, el aumento del uso del control remoto y la tecnología compleja, el diseño del lugar de trabajo, la accesibilidad de las instalaciones y los servicios (higiénicos, de alimentación y médicos), los riesgos de enfermedades infecciosas, la violencia y los asaltos, permanecer sentado por un tiempo prolongado y la exposición a la vibración, los riesgos de accidente durante la carga y la descarga y los riesgos de seguridad en carretera asociados con el trabajo en el tráfico rodado[41]. El mismo informe también identifica el horario de trabajo atípico del sector como un factor que puede tener

---

37 Reglamento (CEE) nº 3821/85, de 20 de diciembre de 1985, relativo al aparato de control en el sector de los transportes por carretera (DO L 370 de 31.12.1985, p. 8).

38 http://ec.europa.eu/transport/modes/road/social_provisions/driving_time/guidance_notes_en.htm

39 http://www.traceproject.eu

40 Libro Blanco «Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible», COM(2011)144 final

41 *OSH in figures: Occupational safety and health in the transport sector — An overview* [La OSH en cifras: seguridad en el trabajo y salud en el sector del transporte: una visión de conjunto], Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, 2011.

efectos negativos para la salud. No obstante, de forma general, los accidentes en los que se ven implicados vehículos utilitarios pesados están descendiendo, al tiempo que mejora la conformidad con las disposiciones relativas al tiempo de conducción y los períodos de descanso[42].

El aumento de las prácticas de gestión puntual, que se han desarrollado gracias a las nuevas posibilidades técnicas disponibles en el sector de la logística, implica que los conductores se vean sometidos a presión para cumplir los plazos de entrega. Se percibe que ha aumentado la presión sobre los trabajadores del transporte durante la actual crisis económica, y las partes relacionan este hecho con las diversas prácticas ilícitas, como la superación de los tiempos de conducción, las remuneraciones basadas en el desempeño que ponen en peligro la seguridad en carretera o el falso trabajo por cuenta propia[43]. En el cuadro 2 se recogen los principales problemas sociales que según las partes interesadas requieren medidas legislativas adicionales.

| **Problema** | **Grado de importancia** |
|---|---|
| Sistemas de empleo ilegal/desleal que generan *dumping* social (incluidas las «empresas ficticias») | ***** |
| Falta de aplicación y controles | ***** |
| Está lejos de alcanzarse la armonización social en la Europa de los Veintisiete | **** |
| Operaciones de cabotaje ilegales | **** |
| Calidad de las instalaciones de descanso y específicas | *** |
| Tiempo de conducción y períodos de descanso | ** |

**Cuadro 2: Problemas que según las partes interesadas requieren la adopción de medidas legislativas relativas a las condiciones sociales y de trabajo en el sector del transporte de mercancías por carretera. Fuente: *Social and Working Conditions of Road Transport Hauliers*, Parlamento Europeo, 2013.**

Los problemas que destacan las partes interesadas en el cuadro 2 están estrechamente relacionados con la aplicación de los Reglamentos (CE) nº 1071/2009 y 1072/2009, aunque su aplicación es competencia de los Estados miembros. La aplicación insatisfactoria de estas disposiciones puede atribuirse a la ausencia de disposiciones vinculantes sobre el número y la frecuencia de los controles en ambos Reglamentos. La falta de estas disposiciones también genera dificultades para que la Comisión pueda controlar la aplicación de estos Reglamentos. Conviene mejorar esta situación mediante la introducción de disposiciones vinculantes en materia de control.

---

42 *Overview and Evaluation of Enforcement in the EU Social Legislation for the Professional Road Transport Sector* [Panorámica general y evaluación de la aplicación en la UE del Derecho social para el sector del transporte por carretera profesional], Parlamento Europeo 2012.

43 *Social and Working Conditions of Road Transport Hauliers* [Condiciones sociales y de trabajo de los operadores de transporte de mercancías por carretera], Parlamento Europeo, 2013.

El tiempo de conducción y los períodos de descanso siguen siendo un motivo de preocupación. Las evaluaciones recientes demuestran que está mejorando la conformidad con la legislación pertinente[44], pese a que siguen existiendo diferencias en las prácticas de aplicación de los Estados miembros[45]. La proporción de controles llevados a cabo en carretera o en las instalaciones de las empresas sigue siendo diversa, al igual que la proporción de jornadas laborales controladas. Esto refleja tanto las diferencias de recursos destinados por los Estados miembros a la aplicación de la ley, como las diferencias de los mercados del transporte (mientras que los controles en las instalaciones son efectivos en los Estados miembros en los que predominan las grandes empresas, los controles en carretera pueden ser más efectivos en mercados dominados por pequeñas empresas).

Las investigaciones recientes también tienden a demostrar que los riesgos relacionados con la competencia de la seguridad social son limitados, debido a la nivelación de los costes de mano de obra ajustados a la productividad y la armonización de una serie de normas laborales. Además, no se ha demostrado que los Estados miembros con unas menores bases de costes tengan unos peores niveles de aplicación en lo referente a la legislación social y laboral. Por lo tanto, no existen pruebas de que el incumplimiento de la legislación laboral les proporciona una ventaja competitiva[46]. Dicho esto, continúan haciéndose esfuerzos en todos los ámbitos para mejorar la aplicación de la legislación social en el sector del transporte por carretera.

### 5.2. Anticipación al cambio

Al sector del transporte de mercancías por carretera ya le afectan una serie de importantes cambios a largo plazo, empezando por la escasez de conductores existente. Los trabajadores del transporte de mercancías por carretera son una población de edad avanzada, en la que tan solo en Alemania se prevé que entre los próximos 10 a 15 años se jubilen más de 250 000 conductores[47]. Esto, combinado con la falta de conductores cualificados, que ya se había observado antes de la crisis económica, afectará en gran medida a las posibilidades de contratación de las empresas de transporte de mercancías por carretera. Los resultados de esta escasez ya pueden notarse en determinados Estados miembros como Letonia, en donde se están contratando conductores de países terceros, por el momento en números reducidos.

La Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo hace énfasis en la naturaleza cambiante de la naturaleza del trabajo de los trabajadores del transporte. El uso cada vez

---

44 *Report on the implementation in 2009-2010 of Regulation (EC) No 561/2006 on the harmonisation of certain social legislation relating to road transport and of Directive 2002/15/EC on the organisation of the working time of persons performing mobile road transport activities* [Informe sobre la aplicación en 2009-2010 del Reglamento (CE) nº 561/2006 relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera y de la Directiva 2002/15/CE relativa a la ordenación del tiempo de trabajo de las personas que realizan actividades móviles de transporte por carretera], SWD(2012) 270 final.

45 *Overview and Evaluation of Enforcement in the EU Social Legislation for the Professional Road Transport Sector* [Panorámica general y evaluación de la aplicación en la UE del Derecho social para el sector del transporte por carretera profesional], Parlamento Europeo 2012.

46 *Social Competition in the EU: Myths and Realities* [Competencia social en la UE: mitos y realidades], Notre Europe – Jacques Delors Institute, 2013.

47 ZF-Zukunftsstudie Fernfahrer. Der Mensch im Transport- und Logistikmarkt, Institut für Nachhaltigkeit in Verkehr und Logistik, Stuttgart 2012.

mayor de la tecnología constituye un factor determinante en el transporte internacional. Los ordenadores de a bordo, los tacógrafos digitales de nueva generación y otros equipos telemáticos desempeñan un papel cada vez más importante en la organización del movimiento del tráfico y el control de la conformidad con la legislación aplicable. Otros avances técnicos (nuevos sistemas de propulsión y los sistemas de autopistas automatizadas) también cambiarán el contenido de los trabajos de los conductores. Esto, junto con el aumento de la edad media de los conductores, dará lugar a nuevas necesidades de formación para estos. Pese a que el aprendizaje permanente debe considerarse una prioridad, también debe adaptarse el currículo de los conductores en prácticas.

La Comisión continuará su diálogo con los Estados miembros y las partes interesadas para prever estos cambios. El Comité de Diálogo Social Sectorial constituye una herramienta que puede emplearse para abordar de forma proactiva estos retos futuros. Sería conveniente contar con las contribuciones de los interlocutores sociales con la intención de adoptar un código social para los trabajadores del transporte por carretera móviles, tal como se menciona en la octava iniciativa del Libro Blanco de Transporte de 2011. Como se subraya en la Comunicación de la Comisión «Una política industrial integrada para la era de la globalización: poner la competitividad y la sostenibilidad en el punto de mira»[48], afrontar los retos que plantea el mercado laboral en el marco del diálogo social constituye un elemento clave de una política industrial competitiva y eficiente. En el contexto de la futura escasez de conductores también deben promoverse medidas destinadas a mejorar el uso de vehículos (por ejemplo, facilitar la consolidación de cargas y la planificación de la distribución). La apertura del mercado, que debería contribuir a una utilización más eficaz de los vehículos, también nos ayudaría a abordar esta escasez.

## 6. OTROS AVANCES EN LA NORMATIVA

Como continuación del Reglamento (CE) nº 1072/2009, el legislador de la UE ha emprendido una mayor armonización del mercado interior de transporte de mercancías por carretera mediante la adopción de medidas legislativas adicionales, presentadas a continuación. En el contexto de la apertura del mercado, estos avances contribuyen a armonizar las condiciones del mercado que afectan a los operadores de transporte de la UE.

### 6.1. Tarificación vial

La Directiva 1999/62/CE, modificada por la Directiva 2006/38/CE, fue nuevamente modificada por la Directiva 2011/76/UE. Esta Directiva establece un marco común para los Estados miembros que fija peajes basados en la distancia y tasas impuestas a los usuarios con carácter temporal (viñetas) a los vehículos pesados de transporte de mercancías (superiores a 3,5 toneladas) por el uso de determinadas infraestructuras. Con la modificación de 2011, la Directiva integró elementos que tenían por objeto reflejar mejor el principio de «quien contamina paga», como la posibilidad de que los Estados miembros cobrasen a los operadores de transporte por el impacto de su vehículo en los niveles de contaminación atmosférica y acústica. Pese a que hasta el momento ninguno ha comenzado a internalizar los costes

[48] COM(2010)614 final.

externos, cada vez son más los Estados miembros que aplican un tipo de canon por la utilización de infraestructuras:

- sistemas de viñeta existentes: Bulgaria, Rumanía, Hungría y Lituania cuentan con sistemas de viñetas nacionales para los camiones. El Reino Unido empezará a aplicar una viñeta a partir del 1 de abril de 2014. Suecia, Dinamarca, los Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo aplican la «Euroviñeta» común;
- sistemas de viñeta en desarrollo: Letonia;
- sistemas de telepeaje para toda la red existentes: Alemania, Austria, la República Checa, Hungría, Eslovaquia, Polonia y Portugal;
- sistemas de telepeaje para toda la red en desarrollo: Dinamarca, Bélgica y Francia. Francia únicamente aplicará las tasas a las carreteras nacionales y las autopistas propiedad del estado que no tienen peajes, por lo que conservará su actual sistema de peajes con barreras físicas en las concesiones de autopistas;
- peajes con barreras físicas: incluye a Irlanda, Francia, España, Italia, Eslovenia y Grecia. Aunque otros países cuentan con peajes manuales en un pequeño número de carreteras, su número no es significativo. Polonia y Portugal también cuentan con peajes con barreras físicas en parte de la red, aunque se clasifican como que cuentan con sistemas de telepeaje para toda la red, ya que este es su sistema primario;
- sin peajes: Letonia, Finlandia, Estonia, Malta y Chipre.

Además, existen iniciativas en marcha para poner en marcha el Servicio Europeo de Telepeaje (SET). Las especificaciones técnicas sobre la interoperabilidad de los sistemas de telepeaje se recogen en la Directiva 2004/52/CE[49], mientras que la Decisión de la Comisión 2009/750/CE[50], que define las especificaciones del SET, entró en vigor en octubre de 2009. Actualmente los esfuerzos se están centrando en los servicios de telepeaje regionales como paso hacia la cobertura de toda la UE.

### 6.2. Especificaciones de los vehículos

Los criterios aplicables a los vehículos utilizados por los operadores de transporte de la UE han cambiado de forma considerable desde que se aprobó el Reglamento (CE) nº 1072/2009. La entrada en vigor de la norma de emisiones Euro VI en enero de 2013 (tras la entrada en vigor de las normas de emisiones Euro V en 2008) ha provocado que el parque móvil se renueve con mayor rapidez tanto en la Europa de los Quince como en la Europa de los Doce, en donde la edad media de los vehículos utilizados es mayor[51]. En general, los vehículos más

[49] Directiva 2004/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la generalización e interoperabilidad de los sistemas de telepeaje de las carreteras de la Comunidad (DO L 166 de 30.4.2004, p. 124).

[50] Decisión de la Comisión 2009/750/CE, de 6 de octubre de 2009, relativa a la definición del Servicio Europeo de Telepeaje y sus elementos técnicos (DO L 268 de 13.10.2009, p. 11-29).

[51] En promedio, la mitad del total de vehículos-km que conducen los operadores de transporte de la Europa de los Quince proceden de vehículos de hasta 5 años. La proporción correspondiente a los operadores de transporte de la Europa de los Doce se aproxima a una tercera parte (32 %). La flota

modernos se emplean más en el transporte de mercancías por carretera internacional que en el transporte doméstico, en parte debido a los menores peajes aplicados a estos vehículos y a su menor consumo de combustible, pero también debido a la necesidad de sustituir regularmente estos vehículos, que rápidamente alcanzan un elevado kilometraje.

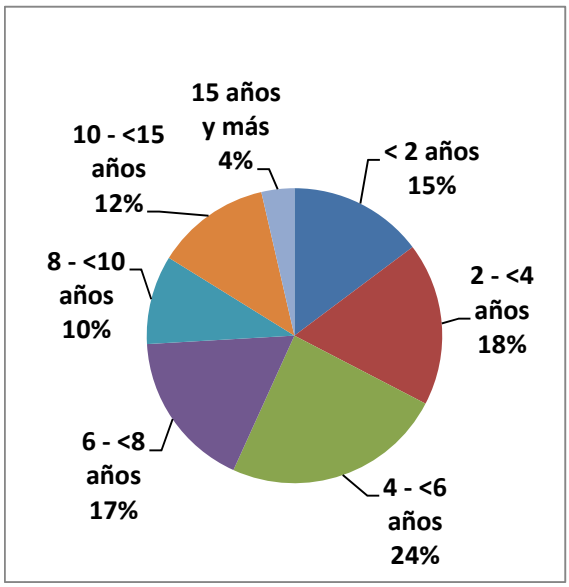



**Gráfico 12: Distribución por antigüedad de los vehículo pesados de transporte de mercancías utilizados por los operadores de transporte de la Europa de los Veintisiete en 2012 (proporción del total de vehículos-km en %). Fuente: Eurostat, DG MOVE.**

Además de la adopción de las normas Euro, las especificaciones de los vehículos se armonizarán de forma adicional mediante la adopción de los requisitos de aprobación de tipo europeo para los vehículos de motor pesados y sus remolques, que entraron en vigor en 2012[52].

### 6.3. Seguridad en carretera

Los registros sobre seguridad en la UE, incluidos los de los vehículos pesados de transporte de mercancías, están mejorando de forma constante y no muestran ningún efecto negativo tras la adopción de las nuevas disposiciones relativas al acceso del mercado del transporte de mercancías por carretera en 2009. Como puede observarse en el siguiente cuadro, los accidentes en los que se ha visto implicado un vehículo pesado de transporte de mercancías y que ha provocado muertes han descendido en prácticamente todos los Estados miembros considerados.

| | 2008 | | | 2009 | | | 2010 | | | Cambio en 2010 respecto |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Vehículos | Total | Vehículos | Vehículos | Total | Vehículos | Vehículos | Total | Vehículos | |

52 destinada a las operaciones de transporte internacional es normalmente mucho más nueva que la destinada a las operaciones de transporte nacional. No existen grandes diferencias en la antigüedad media de los vehículos de ningún Estado miembro usados en el transporte internacional.
Reglamento de la Comisión (UE) nº 1230/2012, de 12 de diciembre de 2012, por el que se desarrolla el Reglamento (CE) nº 661/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a los requisitos de homologación de tipo relativos a las masas y dimensiones de los vehículos de motor y de sus remolques y por el que se modifica la Directiva 2007/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 353 de 21.12.2012, pp. 31-79).

| | pesados | | pesados en % del total | pesados | | pesados en % del total | pesados | | pesados en % del total | de 2008 (vehículos pesados) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Bélgica | 122 | 944 | 13% | 117 | 944 | 12% | 111 | 840 | 13% | -9,0% |
| República Checa | 169 | 1 076 | 16% | 163 | 901 | 18% | 175 | 802 | 22% | +3,6% |
| Dinamarca | 62 | 406 | 15% | 35 | 303 | 12% | 36 | 255 | 14% | -41,9% |
| Alemania | 625 | 4 477 | 14% | 536 | 4 152 | 13% | 534 | 3 648 | 15% | -14,6% |
| Irlanda | 44 | 280 | 16% | 22 | 238 | 9% | 13 | 212 | 6% | -70,4% |
| Grecia | 138 | 1 553 | 9% | 113 | 1456 | 8% | 127 | 1 258 | 10% | -8,0% |
| España | 452 | 3 099 | 15% | 353 | 2 714 | 13% | 333 | 2 479 | 13% | -26,3% |
| Francia | 596 | 4 275 | 14% | 502 | 4 273 | 12% | 552 | 3 992 | 14% | -7,4% |
| Italia | 977 | 4 725 | 21% | 785 | 4 237 | 19% | 835 | 4 090 | 20% | -14,5% |
| Luxemburgo | 2 | 35 | 6% | 2 | 48 | 4% | 9 | 32 | 28% | +350,0% |
| Países Bajos | 107 | 677 | 16% | 95 | 644 | 15% | | | | |
| Austria | 107 | 679 | 16% | 81 | 633 | 13% | 97 | 552 | 18% | -9,3% |
| Polonia | 1 155 | 5 437 | 21% | 952 | 4 572 | 21% | 947 | 3 908 | 24% | -18,0% |
| Portugal | 112 | 885 | 13% | 120 | 840 | 14% | 95 | 937 | 10% | -15,2% |
| Rumanía | 292 | 3 061 | 10% | 252 | 2 796 | 9% | 191 | 2 377 | 8% | -34,6% |
| Eslovenia | 7 | 214 | 3% | 12 | 171 | 7% | 7 | 138 | 5% | 0,0% |
| Finlandia | 106 | 344 | 31% | 70 | 279 | 25% | 92 | 272 | 34% | -13,2% |
| Suecia | 72 | 397 | 18% | 45 | 358 | 13% | | | | |
| Reino Unido | 380 | 2 645 | 14% | 287 | 2 337 | 12% | 282 | 1 965 | 14% | -25,8% |

**Cuadro 3: Accidentes mortales en los que se ha visto involucrado un vehículo pesado de transporte de mercancías por Estado miembro (2008-2010). Fuente: *Traffic Safety Basic Facts 2012, Heavy Goods Vehicles and Buses,* Observatorio Europeo de la Seguridad Vial[53].**

Este descenso es en parte consecuencia de la disminución de los volúmenes de transporte de mercancías que se produjo entre 2008 y 2010 (-7 %). No obstante, es probable que otros factores hayan contribuido a reducir el porcentaje de accidentes en los que se han visto implicados vehículos pesados de transporte de mercancías, como las mejoras técnicas en los vehículos y el mejor cumplimiento de las normas de tráfico. A este respecto, cabe señalar la adopción de normas sobre una mejor cooperación en materia de control de las infracciones de

53 Algunos Estados miembros no remitieron datos comparables y por tanto no figuran. Estos Estados miembros son Bulgaria, Hungría, Estonia, Letonia, Lituania, Eslovaquia, Malta y Chipre. Suecia y los Países Bajos no presentaron datos correspondientes a 2010.

tráfico[54]. Una vez concluido el período de transposición, el 7 de noviembre de 2013, cabe esperar que durante los próximos meses comiencen a notarse plenamente sus efectos.

Esta tendencia debería mantenerse, ya que actualmente hay varias propuestas en procedimiento legislativo que, una vez adaptadas, contribuirán a mejorar el mantenimiento de los vehículos existentes[55] y a la comercialización de vehículos más seguros para los usuarios más vulnerables de las carreteras[56].

### 6.4. Fiscalidad del combustible

Los productos energéticos, incluido el combustible comercial, están sujetos a la Directiva 2003/96/CE anteriormente mencionada sobre la imposición de productos energéticos y de la electricidad. Entre otros aspectos, esta Directiva establece los niveles mínimos de los impuestos especiales sobre el combustible. La Comisión aprobó una propuesta de revisar esta Directiva el 13 de abril de 2011[57]. En caso de adoptarse, esta propuesta alinearía las políticas de fiscalidad energética con el fin de reflejar el impacto ambiental de los combustibles y otros productos energéticos, lo que generaría un incentivo adicional para que los operadores de transporte utilicen vehículos más limpios.

## 7. CONCLUSIONES

### 7.1. Situación del mercado

Los principales acontecimientos que han afectado al mercado del transporte de mercancías por carretera desde la adopción del Reglamento (CE) nº 1072/2009 siguen tendencias generales como la crisis económica y las sucesivas ampliaciones de la UE. Pese a que el sector parecía recuperarse lentamente de la crisis económica hasta 2011, los volúmenes de transporte han vuelto a caer desde entonces, siguiendo la evolución del resto de la economía. Otras tendencias importantes que estaban presentes antes de la crisis económica siguen desempeñando una parte importante en la definición de los movimientos de transporte, como el papel cada vez mayor de los transitarios y los proveedores de servicios logísticos en la consolidación de las cargas y en las relaciones contractuales con los operadores de transporte.

La adopción del paquete del transporte por carretera de 2009 ha contribuido a proporcionar a los operadores de transporte y a los supervisores criterios y normas comunes para el acceso a la profesión y al mercado internacional del transporte de mercancías por carretera. No obstante, algunas disposiciones del Reglamento (CE) nº 1072/2009 son difíciles de aplicar,

---

54 Directiva 2011/82/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, por la que se facilita el intercambio transfronterizo de información sobre infracciones de tráfico en materia de seguridad vial (DO L 288 de 5.11.2011, p. 1-15).

55 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las inspecciones técnicas periódicas de los vehículos de motor y de sus remolques y por el que se deroga la Directiva 2009/40/CE (COM(2012) 380 final).

56 Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 96/53/CE del Consejo, de 25 de julio de 1996, por la que se establecen, para determinados vehículos de carretera que circulan en la Comunidad, las dimensiones máximas autorizadas en el tráfico nacional e internacional y los pesos máximos autorizados en el tráfico internacional (COM(2013) 195 final).

57 Propuesta de Directiva del Consejo que modifica a la Directiva 2003/96/CE por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad (COM(2011) 169/3).

especialmente las relativas al establecimiento fijo de las empresas de transporte de mercancías por carretera y al cabotaje. Además, está volviendo a surgir la amalgama de legislaciones nacionales que pretendió eliminar la refundición de 2009, con consecuencias perjudiciales para el mercado interior de transporte por carretera.

Por último, el sector se enfrentará a una serie de retos en el futuro y para hacerles frente deberá mejorar su eficiencia. La escasez de conductores se ve mitigada por la crisis, pero sigue existiendo preocupación sobre todo respecto a los conductores especializados. En el futuro, esto generará nuevas demandas de conductores y cualificaciones, en particular en el seno de una mano de obra envejecida. Además, las condiciones de trabajo en el sector del transporte de mercancías por carretera siguen siendo difíciles, mientras que las relaciones contractuales continúan estando marcadas por los elevados niveles del trabajo por cuenta propia. Dado el número cada vez menor de conductores disponibles, las empresas deben reducir sus elevados niveles de marcha sin carga para hacer mejor uso de sus efectivos. La mejora de la eficiencia del sector del transporte de mercancías por carretera contribuirá a la competitividad del conjunto de la economía de la UE.

### 7.2. Convergencia de los indicadores de mercado

Al igual que en otros segmentos de la economía, los Estados miembros de la UE tienen distintas estructuras de costes en el sector del transporte de mercancías por carretera. Pese a que es poco probable que tales diferencias desaparezcan por completo, estas se han ido reduciendo de forma constante. Los operadores de transporte internacional se ven expuestos a costes como la tarificación vial y los costes de combustible, que se aplican a los usuarios independientemente del Estado miembro en el que estén matriculados. Además, la participación de los conductores en las operaciones de transporte internacional, en las que las remuneraciones son tradicionalmente mayores, ha provocado un incremento de los niveles salariales, sobre todo en los Estados miembros que se incorporaron a la UE en 2004 y 2007. La convergencia gradual de los niveles de costes obliga a los operadores de transporte a competir en eficiencia y calidad de los servicios, lo cual beneficia a los usuarios de transportes de toda la economía de la UE. No obstante, igualar los costes no constituye una competencia de la UE ni es un objetivo del mercado único.

Además, se han producido avances legislativos que están contribuyendo a una mayor armonización de las condiciones marco en el sector del transporte de mercancías por carretera. Esto incluye la creciente utilización de los sistemas de tarificación vial, la armonización técnica adicional y la mejora de la seguridad de los vehículos de transporte por carretera, así como un aumento de la cooperación entre los Estados miembros de la UE para abordar las infracciones del tráfico por carretera. Estos avances limitan el riesgo para la seguridad en carretera que podría generar un incremento de la presión competitiva, sobre todo en el caso de una mayor apertura del mercado.

Todavía queda un margen adicional para la armonización de la aplicación de las disposiciones sobre el acceso al mercado del transporte de mercancías por carretera, en el que siguen existiendo divergencias entre los Estados miembros. Concretamente, no parece que haya una aplicación uniforme de las disposiciones sobre cabotaje del Reglamento (CE) nº 1072/2009 y

sobre el establecimiento efectivo y fijo del Reglamento (CE) nº 1071/2009. Esto impide que los operadores de transporte participen en igualdad de condiciones y genera dificultades para las autoridades responsables de aplicar estar normas. Si se abordan estas carencias se contribuirá a limitar el registro ilícito en otros países, que afecta de forma negativa a la competencia y a las condiciones de trabajo.

### 7.3. Próximos pasos

De los elementos anteriormente descritos se deduce que debería considerarse una nueva reforma para aclarar las disposiciones sobre el acceso al mercado del transporte de mercancías por carretera de la UE. Una reforma equilibrada, que incluya disposiciones destinadas a garantizar la aplicación uniforme de las normas de acceso al mercado, aportaría claridad a las disposiciones legales que Estados miembros e industria interpretan y aplican de formas diferentes. Contar con unas normas más claras serviría de base para una cultura de respeto de las normas mejorada y limitaría las posibilidades de fraude (tanto en el ámbito fiscal como en el social). Se trata de una condición indispensable para mejorar la coherencia de aplicación que se espera de un espacio único europeo de transporte. La revisión prevista de los Reglamentos (CE) nº 1071/2009 y (CE) nº 1072/2009 en el marco del ejercicio REFIT constituirá un primer paso en este sentido.

Sobre la base de medidas de aplicación adaptadas, sería conveniente revisar gradualmente ciertas restricciones obsoletas que persisten en relación con el acceso al mercado. Las condiciones a la operación del cabotaje limitan los mercados a los que pueden acceder los operadores de transporte de la UE, ya que los mercados domésticos representan aproximadamente dos tercios del total de volúmenes de transporte por carretera. La eliminación gradual de estas restricciones podría contribuir a reducir la carga administrativa que generan las actuales normas complejas y poco claras. Además, esto permitirá adaptar de forma más eficiente la oferta y la demanda de transporte. Tal como han puesto de manifiesto los estudios realizados, la relajación de las restricciones al cabotaje podría contribuir a un sector del transporte por carretera más económico y eficiente en materia de recursos, ya que disminuiría la marcha sin carga y ayudaría al sector a aumentar su rentabilidad y a reducir el consumo de combustible. También contribuirán en este sentido otras iniciativas, como la próxima Comunicación que recoge una estrategia para reducir las emisiones de $CO_2$ y el consumo de combustible de los vehículos utilitarios pesados.

Para garantizar que las dimensiones económica y social van de la mano, será necesario diseñar medidas destinadas a recuperar el atractivo de la profesión y mejorar el entorno laboral de los conductores. Esto incluye medidas relativas a la aplicación, el control y la reducción del fraude fiscal y social, así como una mejora de los niveles de formación y cualificación. Todo ello beneficiaría al conjunto de la economía y mejoraría el atractivo de la profesión. Ofrecer al sector una mano de obra bien formada y disponible también contribuiría a responder a la inminente escasez de conductores. Además, deberán continuar los esfuerzos con vistas a mejorar la aplicación de las disposiciones sociales de la UE en el transporte por carretera, en particular las relativas al tiempo de conducción y los períodos de descanso.

Siempre que los instrumentos actuales y previstos, así como las medidas que se mencionan en este informe, impliquen el tratamiento de datos personales, este deberá realizarse de conformidad con la Directiva 95/46/CE relativa a la protección de los datos personales[58], así como con las disposiciones nacionales que transponen dicha Directiva.

Tal como señaló el Presidente Barroso en su discurso sobre el estado de la Unión el 11 de septiembre de 2013: *Contamos con un mercado único de bienes que funciona correctamente y percibimos sus beneficios económicos. Tenemos que ampliar la fórmula a otros ámbitos: movilidad, comunicaciones, energía, finanzas y comercio electrónico, por mencionar unos pocos. Tenemos que eliminar los obstáculos que lastran a las empresas y personas más dinámicas. Tenemos que terminar de conectar a Europa.».*

[58] Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (DO L 281 de 23.11.1995, p. 31).