C/2025/762

11.2.2025

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

El coste de no pertenecer al espacio Schengen para el mercado único — Impacto en Bulgaria y Rumanía

(Dictamen de iniciativa)

(C/2025/762)

Ponente: **Mariya MINCHEVA**

Asesora	Silviya TODOROVA (por la ponente)
Decisión de la Asamblea	15.2.2024
Base jurídica	Artículo 52, apartado 2, del Reglamento interno
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	7.11.2024
Aprobado en el pleno	4.12.2024
Pleno n.º	592
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	142/0/7

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) hace un llamamiento al Consejo para que fije una fecha para la supresión de los controles fronterizos terrestres entre Bulgaria y Rumanía y los demás Estados miembros de Schengen ya en 2024. El CESE pide a todas las partes interesadas que colaboren para alcanzar este objetivo, con el fin de garantizar que los beneficios de la pertenencia a Schengen abarquen por igual a toda la ciudadanía de la UE.

1.2. El Acuerdo de Schengen es esencial para la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales dentro de la UE, y constituye un factor clave para el éxito económico de esta. La competitividad de la UE se ha convertido en una prioridad política apremiante, como ponen de relieve los recientes informes de Enrico Letta y Mario Draghi. Un mensaje clave de estos informes es la necesidad de una aplicación rápida y completa de las normas del mercado único, junto con una mayor integración.

1.3. A pesar de sus importantes logros, el mercado único europeo sigue siendo un proyecto en evolución. Las crisis recientes han puesto aún más de manifiesto su vulnerabilidad ante las perturbaciones. Toda limitación de la libertad de circulación dentro del mercado único, incluidas las restricciones técnicas en las rutas y el transporte por carretera, tiene un efecto negativo en la competitividad y el crecimiento económico de la UE, lo que impide la plena realización de la economía social de mercado prevista en los Tratados.

1.4. A lo largo de los años, los Estados miembros han restablecido temporalmente los controles fronterizos ([1]). Sin embargo, el impacto económico y social de estas decisiones en el mercado único no ha sido objeto de evaluación. El CESE considera que la Comisión Europea debería proporcionar de forma periódica datos fiables sobre los efectos económicos y sociales directamente relacionados con la introducción de controles fronterizos en el espacio Schengen, también en lo que respecta a la competitividad.

([1]) https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en; https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/11934a69-6a45-4842-af94-18400fd274b7_en?filename=Full%20list%20of%20MS%20notifications_en.pdf.

1.5. El 31 de marzo de 2024, el Consejo suprimió los controles en las fronteras aéreas y marítimas interiores con Bulgaria y Rumanía. No obstante, siguen existiendo controles en las fronteras terrestres interiores con esos Estados miembros, lo que genera costes económicos y sociales innecesarios para todo el mercado único.

1.6. Diferentes estimaciones muestran que las empresas que operan en Bulgaria y Rumanía pagan cada año miles de millones de euros como resultado del aumento del coste de la logística, los retrasos que afectan a las entregas de bienes y equipos y un incremento de los gastos generados por los combustibles y los conductores. Todos estos costes directos se repercuten inevitablemente en los consumidores en forma de precios más elevados y afectan a la salud física y mental de los trabajadores.

1.7. Los controles en las fronteras terrestres inciden de forma negativa en el medio ambiente, debido a las emisiones de CO_2 de los vehículos que esperan para cruzar la frontera, además de dificultar el turismo y obstaculizar la libre circulación de trabajadores. La incertidumbre y las ineficiencias asociadas a los controles en las fronteras terrestres desalientan la inversión extranjera directa y perjudican el clima de inversión.

1.8. La no pertenencia de Bulgaria y Rumanía al espacio Schengen tiene un precio político. La adhesión al espacio Schengen no debe utilizarse como una suerte de condición no formal posterior a la adhesión a la UE. Este planteamiento genera desconfianza en las instituciones europeas y fomenta los sentimientos euroescépticos.

2. **Contexto general**

2.1. El **mercado único europeo** es un logro notable y uno de los cimientos de la integración europea, que permite a las empresas de la UE acceder a un vasto mercado interior de casi 450 millones de personas, lo que estimula el comercio, la competencia y el crecimiento económico, y fomenta el bienestar y la cohesión para todos los europeos. No obstante, aunque ya ha cumplido treinta años ([2]), el mercado único **sigue siendo un proyecto en desarrollo**. El **Acuerdo de Schengen** sigue siendo una **piedra angular del mercado único de la UE**.

2.2. A pesar de la necesidad de profundizar el mercado único, alrededor del 60 % de los **obstáculos actuales** a los que debe hacer frente la prestación de servicios han sido similares durante los últimos veinte años ([3]) y, hoy día, frenan la transición hacia la economía ecológica y digital.

2.3. Crisis recientes, como la pandemia de COVID-19 y la guerra en Ucrania, han puesto de manifiesto la **vulnerabilidad del mercado único ante las perturbaciones**. Para superarla, el mercado debe seguir funcionando en todo momento, incluso durante crisis imprevistas. Es esencial actuar con rapidez para contrarrestar las disfunciones, incluidos los problemas de escasez en la cadena de suministro y la dependencia de terceros países.

2.4. Desde 2011 ([4]) ([5]), Bulgaria y Rumanía cumplen todos los requisitos previos para aplicar el acervo de Schengen en diversos ámbitos ([6]). El Parlamento Europeo ha aprobado ocho resoluciones en las que pide la rápida adhesión de ambos países a Schengen, la última de ellas, del 10 de abril de 2024. El CESE también aprobó una Resolución ([7]) el 14 de diciembre de 2023, en la que afirma que no deben existir criterios adicionales para Bulgaria y Rumanía que no estén previstos en los Tratados ni en el resto de la normativa vigente.

([2]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0162.
([3]) BusinessEurope – Examples of Single Market barriers for businesses - 2023 – https://www.businesseurope.eu/publications/examples-single-market-barriers-businesses-2023.
([4]) DO C 380 E de 11.12.2012, p. 160.
([5]) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 16 de noviembre de 2022, «Hacer Schengen más fuerte con la plena participación de Bulgaria, Rumanía y Croacia en el espacio sin controles en las fronteras interiores» [COM(2022) 636 final].
([6]) Bulgaria and Romania fact-finding mission report_en.pdf; https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/634c9fb4-9860-472b-9d1b-09762a782ab4_en?filename=Report%20fact-finding%20mission%20to%20Bulgaria_en.pdf.
([7]) Resolución del Comité Económico y Social Europeo «Apoyo del CESE a la adhesión de Rumanía y Bulgaria al espacio Schengen», 14 de diciembre de 2023, DO C, C/2024/1563, 5.3.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1563/oj.

2.5. En 2023, el Consejo suprimió los controles en las fronteras aéreas y marítimas interiores con Bulgaria y Rumanía a partir del 31 de marzo de 2024. Los controles en las fronteras terrestres interiores se mantienen **sin que se haya establecido una fecha para su eliminación**.

2.6. En su informe sobre el futuro del mercado único, **Enrico Letta** pide a las instituciones europeas que se opongan firmemente a cualquier intento de limitar la libertad de circulación entre los Estados miembros, incluidas las restricciones técnicas en las rutas y el transporte por carretera, y a toda suspensión del Acuerdo de Schengen. El informe señala de forma expresa que ***en 2024 debe fijarse una fecha para la supresión de los controles en las fronteras terrestres interiores entre Bulgaria, Rumanía y los demás países Schengen*** ([8]). El mismo mensaje fue transmitido por la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, cuando presentó sus orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2024-2029 al Parlamento Europeo.

3. **Observaciones generales**

3.1. La decisión de **mantener los controles en las fronteras terrestres entre Bulgaria y Rumanía y los demás Estados miembros de la UE genera costes significativos** y crea un obstáculo adicional de facto que impide a las empresas aprovechar plenamente los beneficios del mercado único. El impacto en la cohesión regional, económica y social pone de relieve que esa decisión tiene implicaciones más amplias para la unidad y la estabilidad de la UE. Al adoptar medidas activas para la plena integración de Bulgaria y Rumanía en el espacio Schengen, la UE puede reforzar su cohesión interna, aumentar la competitividad y defender los principios fundamentales de libre circulación y solidaridad que sustentan el proyecto europeo.

3.2. El CESE señala que Europa Oriental, incluidas Bulgaria y Rumanía, desempeña un papel esencial desde el punto de vista de la seguridad y las cadenas de suministro, también en lo que respecta a la ayuda a Ucrania. El CESE se muestra dispuesto a apoyar estos esfuerzos e insta a todas las partes interesadas a dar prioridad a la resolución rápida y eficaz de este asunto.

3.3. El CESE también señala que son escasos los análisis y datos disponibles sobre los efectos económicos para el mercado único de no pertenecer al espacio Schengen. Existe un único estudio, encargado por el Parlamento Europeo en 2016, cuyo objetivo era **evaluar el impacto del restablecimiento de controles fronterizos** dentro del espacio Schengen, más que evaluar el efecto de mantener a los Estados miembros fuera del mismo.

3.4. La Comisión Europea evalúa los **obstáculos físicos al comercio** ([9]), pero solo se consideran sucesos como los bloqueos fronterizos, las manifestaciones y los ataques a camiones, sin tener en cuenta los efectos de los controles en las fronteras terrestres, incluido el restablecimiento temporal de los controles fronterizos por parte de los Estados miembros de Schengen.

3.5. En el contexto del proceso de **ampliación** de la UE, se están planteando debates sobre las lagunas existentes en las relaciones económicas con los países candidatos, cuando estas se miden a la luz de la posibilidad de adhesión al mercado único de la UE ([10]). La convergencia económica con la UE sigue siendo insuficiente en el caso de Bulgaria y Rumanía, y los controles fronterizos tienen un impacto negativo en este proceso. La utilización de la adhesión al espacio Schengen como una suerte de **condición no formal posterior a la adhesión a la UE** ([11]) genera desconfianza en las instituciones europeas y fomenta el **euroescepticismo** ([12]).

([8]) https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf.

([9]) https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/barriers-trade/physical-barriers-trade_en.

([10]) «The impact on the European Union of Ukraine's potential future accession», informe de la organización Bruegel, 11 de abril de 2024, https://www.bruegel.org/system/files/2024-04/Report%2002.pdf.

([11]) «The impact on the European Union of Ukraine's potential future accession», informe de la organización Bruegel, 11 de abril de 2024, https://www.bruegel.org/system/files/2024-04/Report%2002.pdf.

([12]) Una encuesta de opinión organizada en Rumanía revela que más del 60 % de la ciudadanía considera que su exclusión del espacio Schengen significa tener un estatuto de segunda categoría dentro de la UE. INSCOP Research, Sondaj de opinie național – aprilie 2024 Partea a V-a: Opinia românilor despre aderarea parțială la spațiul Schengen - https://www.inscop.ro/aprilie-2024-sondaj-de-opinie-inscop-research-realizat-la-comanda-news-ro-partea-a-v-a-opinia-romanilor-despre-aderarea-partiala-la-spatiul-schengen/ y https://www.inscop.ro/wp-content/uploads/2024/04/26.04.24-Sondaj-INSCOP-NEWS-Partea-a-V-a-Schengen.pdf.

4. **Observaciones específicas**

4.1. Un estudio detallado del Instituto de Investigación Económica de la Academia de Ciencias de Bulgaria (ERI) muestra que el efecto negativo medio **anual** en la economía búlgara debido a la adhesión parcial del país al espacio Schengen representa una **pérdida de más de 834 millones EUR** ([13]), **incluidos los efectos directos, indirectos y medioambientales**. Esta cifra incluye los costes directos de las mercancías transportadas, el transporte de mercancías por carretera y las pérdidas por las oportunidades no aprovechadas de generación de ingresos alternativos para dicho transporte; el efecto medioambiental total de tener un tiempo de espera prolongado en las fronteras a un precio medio de transacción por tonelada de contaminación de CO_2 emitida; las pérdidas debidas a las oportunidades no aprovechadas de generar ingresos adicionales; y las pérdidas totales debidas a los posibles ingresos presupuestarios del Estado no obtenidos por vía de impuestos. No hay cifras comparables para Rumanía, aunque se calcula ([14]) que los retrasos en las fronteras terrestres cuestan a los operadores de transporte 90 millones EUR, con una **pérdida de ingresos anuales** de 2 320 millones EUR adicionales. Estos costes se traducen en una reducción de la competitividad de las empresas y las economías.

4.2. La utilización de **los modos de transporte de mercancías** varía entre los distintos Estados miembros, lo que debe tenerse en cuenta a la hora de medir los efectos de los controles en las fronteras terrestres. Por ejemplo, en cuanto al **transporte marítimo de mercancías**, **Grecia** figura entre los tres Estados miembros con la **mayor proporción** (96,4 %), mientras que **Rumanía** es uno de los tres Estados miembros con el **porcentaje más bajo** (16,0 %) ([15]). Al mismo tiempo, el **volumen del transporte de mercancías por carretera creció** en la UE un 22 % entre 2013 y 2022. Los **camiones** siguen constituyendo la columna vertebral de las cadenas de suministro y **acaparan el 77 % del transporte interior de mercancías** (por carretera, ferrocarril y vías navegables) en la UE ([16]).

4.3. La frontera entre Hungría y Rumanía constituye una puerta de acceso fundamental al principal mercado de la UE, al absorber de manera eficaz el tráfico de las rutas y cadenas de distribución que atraviesan Grecia, Bulgaria y Rumanía. Los países de la UE son su principal socio comercial, por lo que las importaciones y exportaciones de mercancías representan, respectivamente, el 71 % y el 72 % para Rumanía, el 69 % y el 77 % para Hungría y el 55 % y el 63 % para Bulgaria ([17]).

4.4. Los retrasos y las colas de los turismos y camiones que cruzan las fronteras terrestres entre Bulgaria y Rumanía y Rumanía y Hungría varían en función de la estación, pero por término medio van de un mínimo de veinte minutos a más de doscientos, e incluso a veces duran más de cinco días ([18]). La longitud de las colas de camiones de mercancías puede ser a veces superior a 30 km en puntos de control específicos de las fronteras terrestres. Las largas colas en las fronteras pueden dañar las mercancías perecederas (en perjuicio de los sectores agrícola y alimentario), lo que genera pérdidas financieras tanto para los exportadores como para los importadores. Aparte de los costes relacionados con el retraso de los camiones en las fronteras, los informes también mencionan costes y pérdidas vinculados a la ejecución de proyectos de infraestructura, ya que los equipos necesarios no pueden transportarse a su debido tiempo. El crecimiento del comercio electrónico también se ve afectado negativamente, dado que, si las transacciones pueden hacerse en línea, las entregas se realizan de manera tradicional.

4.5. En estudios detallados se calcula que los retrasos en las fronteras generan a las empresas de transporte que operan en Bulgaria y Rumanía unos costes adicionales que oscilan entre el 5 % y el 20 % ([19]), entre los que se incluyen el combustible, los salarios de los conductores y el mantenimiento de los vehículos. En última instancia, estos costes se repercuten en los consumidores, lo que contribuye al aumento de los precios de las mercancías ([20]). En el caso de Bulgaria, las pérdidas para el transporte de mercancías ascienden a 432 millones EUR, que aumentan a 711 millones EUR cuando se tienen en cuenta los efectos potenciales. En el caso de Rumanía, la cifra supera los 2 500 millones EUR, según las estimaciones de la Unión Nacional de Transporte por Carretera de Rumanía (UNTRR).

([13]) Bobeva, D., Nestorov, N., Pavlov, A., Stoilov, S. (2024). Evaluation of the Economic Impact of a Country`s Accession to the Schengen Area – the Case of Bulgaria. Economic Thought Journal, 69 (2), 139-163. https://doi.org/10.56497/etj2469201.
([14]) https://www.iru.org/resources/iru-library/call-address-excessive-truck-waiting-times-internal-and-external-eu-borders.
([15]) Eurostat, (tran_hv_ms_frmod).
([16]) https://www.iru.org/news-resources/newsroom/who-driving-what-and-where-eu-road-freight-trends.
([17]) WTO Trade Profiles 2023, https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/trade_profiles23_e.htm.
([18]) Información de la Cámara Nacional de Transportes de Bulgaria y de los Ministerios de Interior de Rumanía y Bulgaria.
([19]) Estudio de la UNTRR, «Road Transport Market in Romania, 2018-2030», abril de 2024 – https://piata-transporturilor.ro/?page_id=160.
([20]) Según la Unión Internacional de Transportes por Carretera en enero de 2024, el coste directo para los transportistas asciende a 90 millones EUR, a los que se añaden 2 320 millones EUR de pérdidas de ingresos anuales. - https://www.iru.org/resources/iru-library/call-address-excessive-truck-waiting-times-internal-and-external-eu-borders.

4.6. El mantenimiento de los controles fronterizos **repercute de forma negativa en el medio ambiente**, debido a las emisiones de CO_2 de los vehículos que esperan para cruzar la frontera, cuyos motores se dejan en marcha durante los trámites. De acuerdo con hipótesis y estimaciones prudentes ([21]), las emisiones anuales de carbono en la frontera resultantes del mantenimiento de los controles fronterizos entre Hungría y Rumanía, Rumanía y Bulgaria y Bulgaria y Grecia ascienden a más de 46 000 toneladas, lo que equivale a las emisiones anuales que genera el consumo de electricidad de unos 28 000 hogares en la UE ([22]).

4.7. La incertidumbre y las ineficiencias asociadas a los controles fronterizos desalientan la inversión extranjera directa y **perjudican el clima de inversión**. Los inversores buscan entornos estables y predecibles, por lo que el riesgo percibido de retrasos conjugado con el aumento de los costes operativos suele reorientar la inversión a otros países Schengen. Este fenómeno agrava las disparidades económicas entre los países de Europa oriental y occidental.

4.8. De acuerdo con las conclusiones del estudio que realizó el Parlamento Europeo en 2016 ([23]), la no pertenencia a Schengen podría afectar a las expectativas de los mercados respecto del estatuto de estos países dentro de la UE y la zona del euro (aunque Bulgaria y Rumanía aún no han adoptado el euro). El hecho de que **un país no forme parte del «núcleo» de la UE constituye una señal política** y podría influir en la rentabilidad de la deuda pública, el precio de los activos financieros y los tipos de interés que afrontan las empresas y los hogares, además de tener un impacto negativo en la economía real.

4.9. La prolongación de los tiempos de espera en las fronteras terrestres puede vulnerar significativamente los **derechos humanos** y agravar las desigualdades. Las personas pueden soportar retrasos indebidos, estrés y riesgos para la salud, independientemente de su nacionalidad o circunstancias. Estos obstáculos dificultan la libre circulación de personas, lo que afecta al comercio, la educación y la reagrupación familiar, y tienen un impacto significativo en la salud mental y física de los trabajadores, especialmente de los conductores. La aplicación de sistemas eficientes de gestión de fronteras y la defensa de los principios de igualdad son fundamentales para garantizar la protección de estos derechos fundamentales y que todas las personas sean tratadas con dignidad y respeto, independientemente de su origen.

4.10. Los controles fronterizos prolongados entre Bulgaria y Rumanía, y con sus países vecinos del espacio Schengen, como Grecia y Hungría, provocan importantes pérdidas de tiempo para los viajeros y afectan negativamente al sector del transporte en autobús ([24]), situación que **dificulta el turismo**, un sector vital para ambos países, y representa un obstáculo para las economías de la UE y el desarrollo regional. Un estudio del ERI apunta a que Bulgaria por sí sola deja de recibir más de 62 millones EUR al año en concepto de ingresos por turismo.

4.11. El hecho de no pertenecer a Schengen obstaculiza **la libre circulación de trabajadores**, limitando las oportunidades de los trabajadores de Bulgaria y Rumanía de buscar empleo en los Estados miembros de la UE vecinos. Esta limitación afecta a los sectores de la construcción, la agricultura y los servicios, que dependen en gran medida de los trabajadores estacionales y temporales ([25]).

4.12. Se dispone de pocos datos estadísticos sobre empleo, emprendimiento y oportunidades profesionales vinculados a la movilidad transfronteriza dentro de la UE, que permitirían evaluar el impacto de los controles en las fronteras terrestres de Bulgaria, Rumanía, Hungría y Grecia. Sin embargo, cabe deducir un impacto negativo, dado que la **movilidad de los trabajadores se ve afectada por la disponibilidad de opciones de transporte**.

4.13. Una mayor movilidad laboral se asocia a un aumento de la productividad y de la producción económica. El porcentaje de ciudadanos móviles en edad de trabajar (20-64 años) procedentes de Rumanía y Bulgaria ([26]) con respecto a la población residente en su país de origen no deja de crecer (Rumanía: del 11,5 % en 2010 al 18,6 % en 2020, el más alto de la UE; Bulgaria: del 6 % en 2010 al 10,3 % en 2020, el cuarto más alto de la UE). La supresión de los controles en las fronteras terrestres facilitará la disponibilidad de opciones de transporte y aumentará las **oportunidades de movilidad laboral transfronteriza**, lo que también impulsará las posibilidades de una mayor productividad y producción económica en las regiones transfronterizas pertinentes.

([21]) Estudio realizado por KPMG research, «The Unnecessary Burden», marzo de 2023, https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/ro/pdf/2023/Schengen_border_CO2-emissions-impact.pdf.

([22]) Cálculos propios, datos de Eurostat: lfst_hhnhtych y «EU energy in figures – Statistical pocketbook 2023».

([23]) «The cost of non-Schengen – impact of border controls within Schengen area on the single market», mayo de 2016, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578974/IPOL_STU(2016)578974_EN.pdf.

([24]) Los viajes turísticos organizados se realizan principalmente en autocar.

([25]) La movilidad laboral implica dinámicas complejas más allá de la pertenencia a Schengen, incluidas las barreras lingüísticas, la disponibilidad de empleo y la integración social. Si bien es probable que la integración en el espacio Schengen mejore la movilidad laboral, la asignación de una reducción porcentual específica únicamente a la no pertenencia a Schengen requiere una investigación más detenida.

([26]) Eurostat (lfst_lmbpcita and demo_pjangroup).

4.14. Paradójicamente, con respecto a las **preocupaciones en materia de seguridad**, la admisión parcial de Bulgaria y Rumanía en el espacio Schengen socava la seguridad de la UE, en lugar de reforzarla. La gestión eficaz de las fronteras exteriores es una responsabilidad compartida, y la integración de estos países en el espacio Schengen podría reforzar las medidas generales de seguridad mediante una mayor cooperación y un reparto de los recursos. Además, los gastos para sostener y mantener las infraestructuras de seguridad fronteriza, incluidas las fuerzas policiales entre Bulgaria y Rumanía, Bulgaria y Grecia y Rumanía y Hungría, podrían reorientarse para reforzar la frontera exterior de la UE.

Bruselas, 4 de diciembre de 2024.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Oliver RÖPKE