



DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS INTERIORES

**DEPARTAMENTO TEMÁTICO B:
POLÍTICAS ESTRUCTURALES Y DE COHESIÓN**

TRANSPORTES Y TURISMO

DESARROLLO Y APLICACIÓN DEL CABOTAJE POR CARRETERA EN LA UE

RESUMEN

Resumen

Este estudio ofrece un análisis de los servicios europeos de transporte de cabotaje en la UE y examina los principales cambios que ha sufrido la regulación de este mercado durante los últimos años. La entrada en vigor del Reglamento (CE) nº 1072/2009 y la paulatina apertura del mercado a los Estados miembros representan los dos principales factores que han impulsado el cambio en los últimos diez años. Este trabajo estudia las enmiendas introducidas en el Reglamento tomando en cuenta las disposiciones de ejecución en los Estados miembros. También proporciona información estadística actualizada acerca del cabotaje, en los casos en los que es posible. Asimismo evalúa los efectos socioeconómicos en los Estados miembros durante la aplicación del Reglamento actual y el previo, comentando la medida en la que estos cambios deben atribuirse al Reglamento (CE) nº 1072/2009 o a otros factores.

Este documento ha sido solicitado por la Comisión de Transportes y Turismo del Parlamento Europeo.

AUTORES

Steer Davies Gleave - Roberta Frisoni, Francesco Dionori, Christoph Vollath,
Karol Tyszka, Lorenzo Casullo, Clemence Routaboul
Andrius Jarzemskis
Katalin Tanczos

ADMINISTRADOR RESPONSABLE

Piero Soave
Parlamento Europeo
Departamento Temático B: Políticas Estructurales y de Cohesión
B-1047 Bruselas
E-mail: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

ASISTENCIA EDITORIAL

Nóra Révész

VERSIONES LINGÜÍSTICAS

Original: EN
Traducciones: DE, FR

ACERCA DEL EDITOR

Para contactar con el departamento temático o para suscribirse a su boletín mensual, por favor escriba a: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Documento finalizado en marzo de 2013.
© Unión Europea, 2013.

Este documento está disponible en la siguiente dirección de Internet:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

EXENCIÓN DE RESPONSABILIDAD

Las opiniones que se expresan en este documento son exclusivamente responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente la posición oficial del Parlamento Europeo.

Se autoriza la reproducción y traducción con fines no comerciales, a condición de que se indique la fuente, se informe previamente al editor y se le transmita un ejemplar.

RESUMEN

Este trabajo de investigación pretende informar el debate parlamentario acerca de la continuación del proceso de liberalización del sector del transporte por carretera, examinando la forma en la que el cabotaje ha crecido en Europa durante los últimos años y mostrando hasta qué punto los cambios se han debido a la entrada en vigor del Reglamento (CE) nº 1072/2009 o a otras causas, analizando también los efectos socioeconómicos que han acarreado dichos cambios. El capítulo 1 incluye una descripción del cabotaje y su funcionamiento.

Como se indica en el capítulo 1, este trabajo se compone de varias secciones y se apoya en datos recogidos mediante distintos estudios de caso que se adjuntan al documento. El análisis se sustenta, en la medida de lo posible, en información cuantitativa, aunque hemos podido observar que la cantidad de información cuantitativa recogida por los Estados miembros a menudo es limitada y difiere de unos Estados miembros a otros.

EL REGLAMENTO

El Reglamento (CE) nº 1072/2009, aprobado para armonizar la normativa de cabotaje en toda la UE, se promulgó en un momento en el que el mercado del transporte internacional de mercancías por carretera de la UE estaba sufriendo numerosos cambios, provocados en gran parte por la ampliación del 2004, que abrió las puertas, aunque con algunas restricciones, a transportistas de los nuevos Estados miembros. En 2009 se retiraron estas restricciones (y en 2012 se retiraron las de Rumanía y Bulgaria). La legislación de la UE anterior a este Reglamento (a saber, el Reglamento (CEE) nº 3118/93) ya contenía disposiciones sobre el cabotaje; sin embargo, algunos ámbitos no se definían con suficiente detalle (por ejemplo, qué significaba que el cabotaje debía ser temporal), lo que conllevó distintas interpretaciones a nivel nacional, creándose así barreras a la entrada de operadores de cabotaje extranjeros.

Con el Reglamento (CE) nº 1072/2009 se pretendía resolver estas dudas mediante varias disposiciones, siendo las dos principales las siguientes: la introducción de la norma según la cual no pueden realizarse más de tres transportes de cabotaje en el plazo de siete días a partir de un porte internacional y la armonización de los documentos que hay que llevar en un trayecto de cabotaje para confirmar la legalidad de la operación de cabotaje.

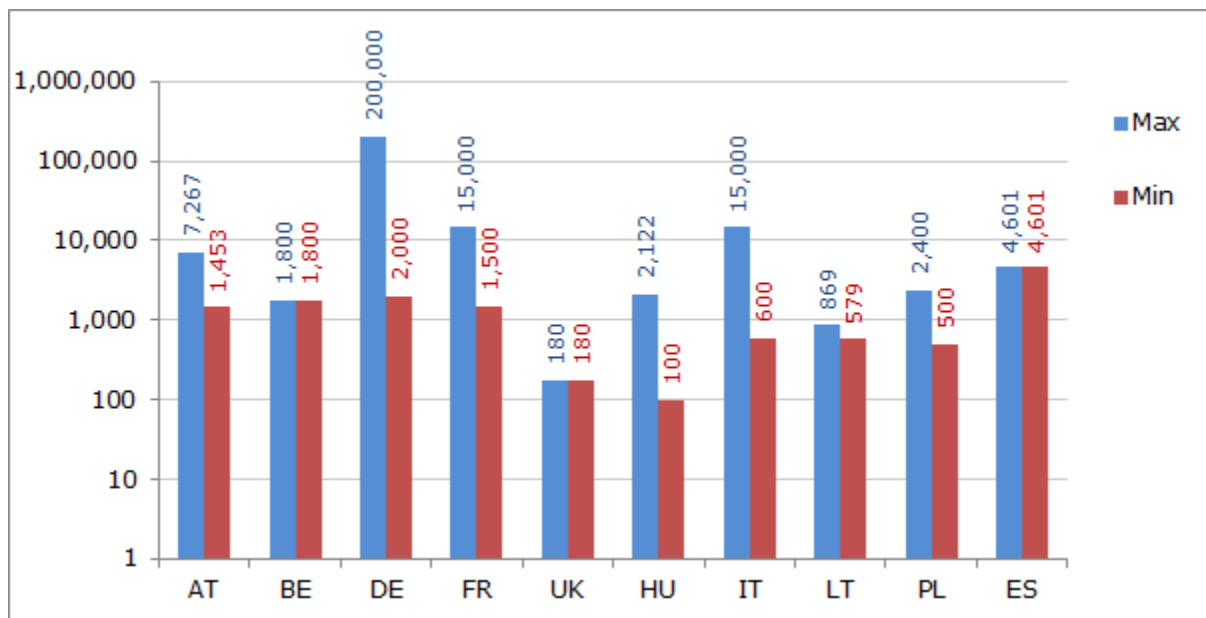
Tras la entrada en vigor del Reglamento en mayo de 2010, la Comisión publicó numerosas aclaraciones para facilitar la interpretación del mismo. Aún subsisten algunas dudas, como las relativas a las operaciones de reparto y las sanciones. En el capítulo 2 se examinan de manera pormenorizada estas cuestiones.

CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA

Este trabajo de investigación examina más detenidamente el control y el cumplimiento de las disposiciones sobre el cabotaje en varios Estados miembros y ha hallado muchos factores que afectan directamente a la forma en que se controlan y ejecutan las operaciones de cabotaje. En primer lugar, en varios Estados miembros existe un gran número de entidades encargadas de controlar las infracciones de la legislación en materia de transporte por carretera (incluyendo el cabotaje). Esta fragmentación dificulta la coordinación y el control eficaz de las operaciones de cabotaje. En segundo lugar, y relacionado con el primer punto, apenas existe coordinación transfronteriza, lo que dificulta

aún más la aplicación de las operaciones en el mercado «a escala nacional». En tercer lugar, determinados órganos de control carecen de los recursos necesarios para controlar eficazmente las operaciones de cabotaje. Por último las sanciones aplicables por infracciones en el cabotaje varían mucho en la UE, creando diferentes incentivos en los distintos Estados miembros (según ilustra el siguiente gráfico).

Sanciones de cabotaje en determinados Estados miembros (€)



*En Francia, además, los transportistas pueden ser condenados a penas de hasta un año de prisión (limitado a transportistas de países no autorizados a realizar operaciones de cabotaje en Francia);

Fuente: Estudio de caso de SDG, legislación nacional y entrevistas con Ministerios de Transporte en Estados miembros seleccionados.

Aunque es difícil obtener una información fiable sobre los datos relativos a las infracciones, en los países sobre los que se dispone de información detallada (Alemania y Reino Unido), se detectaron infracciones en un 0,2-0,45 % del total de las inspecciones.

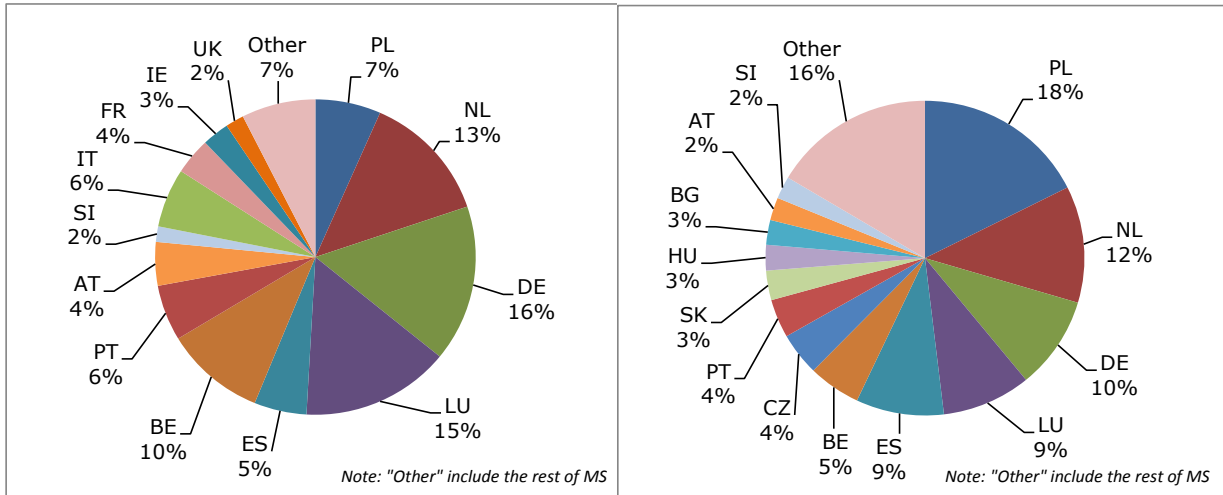
Mediante el análisis expuesto en el capítulo 3, hemos podido identificar determinadas buenas prácticas en materia del cumplimiento, que incluyen los esfuerzos por una mayor coordinación en la aplicación en Italia y el OCRS (Operator Compliant Risk Score, probabilidad de incumplimiento por parte del operador) en el Reino Unido. Estas prácticas deberían ser estudiadas más detalladamente y, en la medida de lo posible, aplicadas en otros Estados miembros.

ANÁLISIS DEL MERCADO

El análisis de los datos de mercado muestra un cambio fundamental en el mercado de cabotaje de la UE: una mayor relevancia del papel de los transportistas en las operaciones de cabotaje de los Estados miembros de la UE-12. En general, la proporción de las operaciones de cabotaje realizadas por vehículos matriculados en uno de los Estados miembros de la UE-12 aumentó del 12 % en 2007 a casi el 40 % en 2011. Los transportistas polacos figuran entre los más activos, en 2011 realizaron el mayor volumen de operaciones de cabotaje en la UE, superando a los transportistas alemanes y neerlandeses. En cambio, los países de destino han permanecido invariables: Alemania,

Francia, Italia y Reino Unido. El siguiente gráfico muestra el cambio de origen de las principales empresas de cabotaje entre 2007 y 2011.

Origen de las empresas de cabotaje más activas en la UE en 2007 (izq.) y en 2011 (dcha.) (datos en toneladas/km)



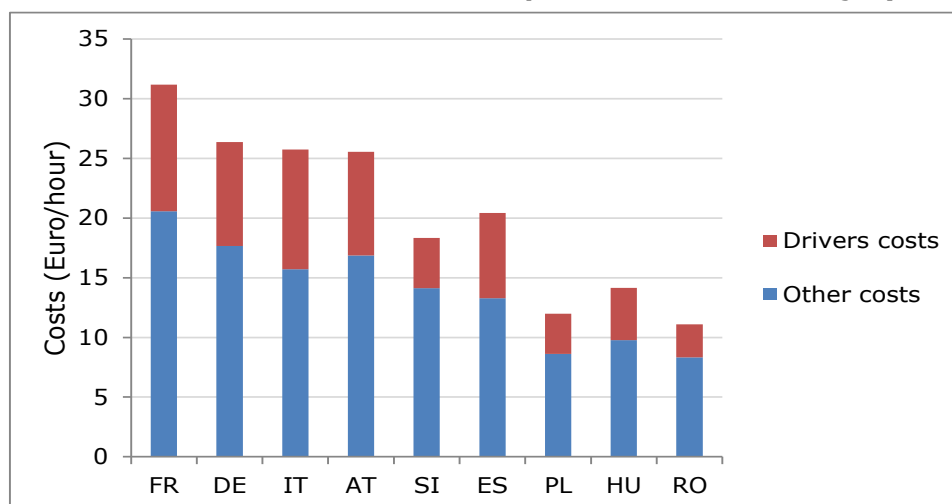
Fuente: Análisis de SDG de Eurostat (2012)

Como se desprende del gráfico, Polonia se sitúa con un 18 % a la cabeza de las operaciones de cabotaje. El capítulo 4 del estudio está dedicado al análisis completo del mercado y se describen más detalladamente las actividades de cabotaje en la UE.

REPERCUSIONES SOCIOECONÓMICAS DEL CABOTAJE

La evolución del cabotaje ha tenido diversos efectos sociales y económicos en los distintos Estados miembros. Un aspecto invariable en todos los Estados miembros es la recesión, que ha tenido un impacto en todo el transporte de mercancías por carretera como se muestra en el capítulo 4. Mientras que el volumen del transporte de mercancías por carretera aún no se ha recuperado de la crisis económica que comenzó en 2008, se han identificado dos tendencias principales. En primer lugar, las empresas de los Estados miembros de la UE 15 recurren con más frecuencia al cambio de pabellón del registro para beneficiarse de las diferencias entre costes y recuperar competitividad. En segundo lugar, las empresas de los Estados miembros de la UE 12 han hecho mayor uso de las oportunidades de cabotaje, ofreciendo alternativas más baratas a los consignatarios europeos para reducir sus costes.

El aumento de la actividad de los transportistas de la UE-12 en los últimos años puede explicarse, en parte, por el hecho de que poder ofrecer precios más baratos gracias a unos costes laborales más bajos, en comparación con la mayoría de los Estados miembros de la UE-15. Esta ventaja basada en los costes se explica por los distintos niveles salariales (que a largo plazo deberían igualarse), pero también por los distintos sistemas de protección social que imponen distintos costes laborales a empresas de los Estados miembros nuevos y antiguos. Esto queda mejor ilustrado en el gráfico adjunto.

Costes de funcionamiento de las operaciones de cabotaje (€/h)

Fuente: Conclusiones de SDG sobre el informe del Grupo del Alto Nivel y del Centro Studi Sistemi di Trasporto (2008).

A largo plazo, el aumento de salarios en los Estados miembros de la UE-12 y el estancamiento de los salarios en los Estados miembros de la UE-15 debería conducir a una convergencia de los costes laborales, aunque las opiniones sobre este tema difieren, como puede verse en el capítulo 5, aunque los costes laborales también se ven afectados por otras legislaciones, y en concreto por las disposiciones de la seguridad social en cada Estado miembro que pueden tener un impacto significativo en los costes. Algunos Estados miembros como Austria y Francia han introducido disposiciones para limitar la competencia desleal que se deriva de las diferentes disposiciones en materia de seguridad social.

Existen algunos casos de liberación plena del cabotaje en la UE, como la región del Benelux, que representa un ejemplo de apertura de mercado en un entorno socioeconómico armonizado. Los gobiernos nacionales han prolongado en repetidas ocasiones este acuerdo dado el aumento de la eficiencia, que incluye el aumento de ingresos por camión, una mayor integración económica de las empresas nacionales y una reducción de los recorridos en vacío, aunque siempre situada en el contexto de tres países con un nivel similar de actividad económica. No obstante, Bélgica -junto con Francia, Italia, Austria y Dinamarca- se muestra reticente a adoptar una mayor liberalización del cabotaje en la UE, al menos hasta que no se resuelvan las "graves irregularidades del mercado" que conducen al *dumping* social. Los cinco Estados expresaron su punto de vista a través de una declaración conjunta en el Consejo de Transportes que tuvo lugar en Bruselas el 11 de marzo.

La eficiencia económica está, a su vez, relacionada con la eficiencia medioambiental. La reducción de los trayectos sin carga (que equivale a un porcentaje aproximado del 22% de la distancia en km de todos los vehículos dentro de la UE), tendría una repercusión directa sobre las emisiones de CO₂. Los gobiernos nacionales tienen que asegurarse, por otra parte, de que cualquier incremento en la actividad económica y las operaciones de cabotaje no tenga un impacto negativo en la seguridad vial, siendo esta una preocupación sobre la que se han manifestado algunos sectores durante este estudio.

A partir del análisis llevado a cabo, la necesidad de una mayor apertura del mercado parece derivarse de: la necesidad de reducir trayectos sin carga y el objetivo general de crear un Espacio Único Europeo de Transporte, en el que los transportistas de diferentes Estados miembros tengan la libertad de acceder al sector profesional del transporte en los

diferentes países, así como llevar a cabo operaciones de transporte a través de toda la UE. A la hora de revisar la normativa existente sobre el cabotaje, sería oportuno introducir una distinción entre los dos objetivos mencionados anteriormente, lo que ayudaría a identificar qué enmiendas deberían realizarse en las disposiciones legislativas vigentes.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Este estudio demuestra que, entre los dos factores que impulsan la liberalización -a saber, las enmiendas de la normativa existente para aumentar la claridad y la ampliación de la UE- este último es el que ha llevado a generar más cambios en la estructura del mercado de cabotaje.

El estudio señala los ámbitos en que las condiciones marco para las operaciones de cabotaje presentan diferencias entre los Estados Miembros, lo que afecta al funcionamiento de este mercado. Por ejemplo, el grado de co-responsabilidad de los clientes del transporte de carretera en infracciones potencialmente cometidas por los operadores de cabotaje o los requisitos de seguros impuestos sobre los vehículos que circulan en redes de carreteras nacionales. Ambos puntos se interpretan de forma diversa en los diferentes Estados miembros, con lo que una armonización de estas cuestiones resultaría un beneficio para los mercados en general.

La presencia de unas condiciones tan heterogéneas dentro de la UE ha tenido diversos efectos económicos en diferentes países. El análisis llevado a cabo muestra que, en general, el cabotaje ha ejercido una presión a la baja sobre los costes del transporte en varios Estados miembros de la UE-15 y ha creado nuevas oportunidades de negocio para los transportistas de la UE-12. Este fenómeno se ha visto, sin embargo, contrarrestado por la reducción de la rentabilidad de los operadores de la UE-15, las preocupaciones sobre seguridad y la escasez potencial de conductores. Todos estos factores tenderán a acentuarse a corto plazo con una mayor apertura del mercado, a menos que se lleve a cabo la liberalización de manera gradual y acompañada por un refuerzo de los poderes coercitivos a nivel nacional.

Con vistas a una futura liberalización del sector, sería conveniente clarificar los objetivos sobre los que se basa la apertura del mercado del transporte en carretera. Como se menciona anteriormente, el presente estudio indica dos factores principales en torno a los que gira el debate de la mayor liberalización: la necesidad de reducir los trayectos sin carga y la creación de un Espacio Único Europeo de Transporte. Según la opinión de los autores de este informe, estos dos factores precisan una atención separada para asegurar que se cumpla el objetivo general de incrementar la eficiencia del mercado del transporte en carretera. En este sentido, el GAN propuso hacer una distinción entre cabotaje de corta duración (cabotaje conectado) y de larga duración (cabotaje no conectado).

Para asegurar la eficiencia y reducir los trayectos sin carga, podría considerarse un enfoque diferente de la norma «3 en 7», con la eliminación del número máximo de operaciones de cabotaje (tres) permitidas en siete días y/o una revisión de la disposición que exige la total descarga de mercancías internacionales antes de una operación de cabotaje.

Al mismo tiempo, el control del cumplimiento podría facilitarse si se asociara el cabotaje al cruce fronterizo en lugar de a la descarga y si se introdujeran otras disposiciones complementarias como las que se exponen en el capítulo 6 del presente estudio. En particular, mediante una mayor cooperación y un intercambio de información entre los organismos nacionales e internacionales se podría mejorar el control del cumplimiento.

Con respecto al objetivo de conseguir un Espacio Único Europeo de Transporte., se debería llevar a cabo una evaluación del impacto de las consecuencias socio-económicas que traerían consigo las diferentes posibilidades. Esto se hace necesario debido a los grandes desequilibrios que aún existen entre las diferentes condiciones marco (especialmente aspectos laborales) en los diferentes Estados miembros. Sin perjuicio de los aspectos de cumplimiento, es necesario tomar una decisión sobre una mayor armonización de la legislación laboral de cabotaje y la co-responsabilidad de los clientes antes de proceder a la apertura total del mercado.