



Comité Económico y Social Europeo

TEN/575
El mercado interior del
transporte internacional
de mercancías por
carretera

Bruselas, 17 de septiembre de 2015

DICTAMEN

del Comité Económico y Social Europeo
sobre el tema

El mercado interior del transporte internacional de mercancías por carretera: dumping social y cabotaje

(Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia luxemburguesa)

Ponentes: **Stefan Back** y **Raymond Hencks**

El 6 de julio de 2015, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la futura Presidencia luxemburguesa del Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre

*El mercado interior del transporte internacional de mercancías por carretera:
dumping social y cabotaje
(dictamen exploratorio).*

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 31 de agosto de 2015.

En su 510º pleno de los días 16 y 17 de septiembre de 2015 (sesión del 17 de septiembre) el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 170 votos a favor, 3 en contra y 5 abstenciones el presente dictamen.

*

* *

1. Conclusiones y recomendaciones

- 1.1 El CESE reitera su apoyo al objetivo de la Comisión Juncker de luchar contra el dumping social, tal y como expresó en su dictamen de 2015: «Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte - Progresos y desafíos», así como su llamamiento para que la Comisión proponga medidas preventivas¹.
- 1.2 El CESE señala con satisfacción el apoyo de la Presidencia luxemburguesa del Consejo a las iniciativas de la Comisión para luchar contra todas las formas de dumping social, como aquellas relacionadas con el trabajo no declarado².
- 1.3 El CESE lamenta que no se haya definido el concepto de dumping social, aunque esta expresión se utiliza comúnmente. A efectos del presente dictamen, el CESE considera como dumping social las prácticas que pretenden (mediante sociedades ficticias) eludir las normas de acceso al mercado o que son contrarias a tal normativa con el objetivo de obtener ventajas competitivas. El presente dictamen se centrará en la manera de hacer frente a este tipo de acciones.

¹ [DO C 291 de 4.9.2015, pp. 14-20.](#)

² Programa de la Presidencia luxemburguesa, p. 12.

- 1.4 El CESE celebra los planes de la Comisión destinados a:
- simplificar y clarificar los Reglamentos de la UE relativos al ejercicio de la profesión de transportista por carretera y al acceso al mercado del transporte internacional de mercancías por carretera, en particular los relativos al cabotaje, a fin de facilitar su aplicación;
 - reforzar los criterios de establecimiento para prevenir el uso abusivo de empresas ficticias;
 - elaborar un paquete de movilidad laboral para facilitar la libre circulación de trabajadores y mejorar la capacidad de los Estados miembros para luchar contra el dumping social, el fraude y el abuso en relación con el desplazamiento de trabajadores y el acceso a las prestaciones sociales.
- 1.5 El CESE reitera su respaldo a la propuesta de la Comisión relativa a la creación de una plataforma europea para reforzar la cooperación en materia de prevención y desincentivación del trabajo no declarado y pide al Consejo y al Parlamento Europeo que adopten con rapidez dicha propuesta³.
- 1.6 El CESE considera que existe una urgente necesidad de actuar a escala de la UE para evitar el riesgo de fragmentación del mercado interior del transporte por carretera, mediante medidas nacionales unilaterales para luchar contra el dumping social. Una actuación satisfactoria de la UE podrá crear condiciones favorables para una mayor apertura del mercado⁴.
- 1.7 El CESE pide a la Comisión y a los Estados miembros, principales responsables del cumplimiento de la legislación social y sobre el transporte por carretera, que den prioridad a:
- garantizar la plena cooperación entre las inspecciones laborales y las autoridades de vigilancia del transporte por carretera en los Estados miembros de la UE;
 - consolidar los datos de los registros electrónicos nacionales de las empresas de transporte por carretera (véase el Reglamento (CE) n° 1071/2009, artículo 16) con los datos sociales y laborales de los conductores profesionales, para mejorar el cumplimiento transfronterizo y combatir el abuso o el fraude;
 - realizar, con carácter de urgencia, la interconexión de los registros nacionales a través del ERRU (registro europeo de empresas de transporte por carretera), que debería haber estado en funcionamiento desde diciembre de 2012, a fin de aumentar el cumplimiento y la cooperación transfronterizos entre los Estados miembros; en este contexto, se podría tomar en consideración la utilización del Sistema de Información del Mercado Interior (IMI)⁵;

3 [DOC 458 de 19.12.2014, pp. 43-51.](#)

4 En este contexto, el CESE remite a la evaluación realizada en el informe de 2014 de la Comisión sobre la situación del mercado del transporte por carretera en la Unión (COM(2014) 222 final).

5 Reglamento (UE) n° 1024/2012.

- aplicar plenamente en el sector del transporte por carretera las normas mínimas obligatorias que impone el Reglamento (CE) nº 593/2008 (Reglamento Roma I), la Directiva 96/71/CE, sobre desplazamiento de trabajadores, y la Directiva 2014/67/UE, relativa a la garantía de cumplimiento de esa Directiva. El CESE señala la intención de la Comisión de tener en cuenta las Directivas 96/71/CE y 2014/67/UE para averiguar si son necesarias otras medidas que faciliten la aplicación eficiente y segura desde el punto de vista jurídico en el sector del transporte por carretera.
- 1.8 El CESE destaca que reforzar el control del cumplimiento no debe conllevar requisitos desproporcionados que impidan la competencia normal entre empresas de transporte europeas y la realización del mercado interior en el sector del transporte por carretera.
- 1.9 Asimismo, el CESE señala que, a la hora de proponer la simplificación de las disposiciones relativas al acceso al mercado, incluido el cabotaje, la Comisión podría considerar la opción de ajustar las normas sobre el transporte de mercancías por carretera a las normas aplicables a la prestación temporal de servicios en general, teniendo en cuenta el carácter específico del sector del transporte. La simplificación de las normas de acceso al mercado podría proporcionar la base para una aplicación más coherente y una mejora del cumplimiento, lo que limitaría las posibilidades de dumping social. A fin de evitar el dumping social, la simplificación debería estar estrechamente ligada a la aplicación rigurosa de las medidas acordadas.
- 1.10 El CESE pide a la Comisión y a los Estados miembros que promuevan el intercambio de información y mejores prácticas sobre la aplicación eficaz, para luchar contra el abuso y el dumping social. A tal fin, se organizará una conferencia de alto nivel de la UE para presentar y compartir las mejores prácticas.
- 1.11 El CESE pide a la Comisión que invite a los Estados miembros a participar en proyectos que animen y estimulen a las empresas que se atengan a la normativa, a través de sistemas de clasificación de riesgos eficaces y operativos.

2. **Situación del sector y del mercado**

- 2.1 El transporte de mercancías por carretera es el motor de la economía europea. Supone el 73 % del transporte interior de mercancías. El transporte de mercancías representa casi el 2 % del PIB europeo. La cuota del transporte internacional aumentó moderadamente entre 2004 y 2012, del 30 al 33 %. El número de transportes de cabotaje aumentó en un 50 %, pero su cuota de mercado sigue siendo baja (únicamente del 5 %). Entre 2005 y 2012 los transportes nacionales de mercancías disminuyeron en un 9,1 %, al tiempo que el tráfico entre terceros

fue el segmento de crecimiento más rápido del mercado del transporte de mercancías por carretera: más del 80 % entre 2004 y 2012⁶.

- 2.2 Solo en 2013 los transportes de cabotaje aumentaron en un 20 %. Europa Occidental alberga el mayor porcentaje de transportes de cabotaje. Así, el 86 % del total de los transportes de cabotaje tiene lugar en Alemania, Francia, Italia, el Reino Unido, Bélgica y Suecia⁷. Según un estudio⁸ llevado a cabo por encargo de la Comisión Europea, la mayor parte de los transportes nacionales los realizan transportistas nacionales establecidos en el Estado miembro.
- 2.3 Un informe de la Comisión Europea sobre el estado del mercado publicado en 2014 afirma que, con todo, los salarios, los niveles absolutos de los costes de mano de obra y otros elementos de la retribución se están equiparando en toda la UE⁹. Las diferencias que aún persisten se achacan a la diferencia general en los niveles de salarios entre la UE-12 (UE-13) y la UE-15 (UE-15 hace referencia a los Estados miembros que accedieron a la UE antes de 2004, mientras que UE-12 o UE-13 se refiere a los Estados que han entrado a formar parte de la UE desde 2004).
- 2.4 Es preciso tomar en consideración estas diferencias en el contexto específico del sector del transporte de mercancías por carretera, caracterizado por una gran movilidad de la mano de obra y por una fuerte actividad transfronteriza. Aunque estas diferencias salariales son inevitables en el conjunto del mercado interior, si se utilizan para eludir la legislación o de una manera contraria a la ley, pueden tener un impacto en las condiciones de competencia del sector y en la situación de los conductores, tal y como se muestra en la siguiente sección¹⁰.
- 2.5 Se reconoce que el sector del transporte de mercancías por carretera se enfrenta a una serie de retos. Además de sufrir escasez de conductores cualificados, el sector sigue siendo poco atractivo para los jóvenes y las mujeres, principalmente debido a las malas condiciones laborales, la retribución deficiente, la falta de perspectivas profesionales y el pésimo equilibrio entre la vida laboral y la vida personal¹¹. Si bien el presente dictamen se centra en la necesidad de abordar el dumping social en el sector, se reconoce que el avance en el cumplimiento de los retos mencionados puede también contribuir positivamente a mitigar el dumping social.

⁶ *Employment Conditions in the International Road Haulage Sector*, estudio para la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales del Parlamento Europeo, 2015.

⁷ Ídem.

⁸ *Collection and Analysis of Data on the Structure of the Road Haulage Sector in the European Union*, AECOM, 2014.

⁹ Informe de la Comisión sobre la situación del mercado del transporte por carretera en la Unión (COM(2014) 222 final).

¹⁰ COM(2014) 222 final, apartado 3.2.

¹¹ *Collection and Analysis of Data on the Structure of the Road Haulage Sector in the European Union*, AECOM, 2014.

3. Normas de la UE aplicables al sector del transporte de mercancías por carretera

3.1 La legislación y la jurisprudencia de la UE que se detallan a continuación son particularmente pertinentes para este dictamen.

a. Acceso a la profesión y al mercado:

- Reglamento (CE) n° 1071/2009, por el que se establecen las normas comunes relativas al ejercicio de la profesión de transportista por carretera;
- Reglamento (CE) n° 1072/2009, por el que se establecen normas comunes de acceso al mercado del transporte internacional de mercancías por carretera;

b. Legislación social específica del transporte por carretera:

- Directiva 2002/15/CE, relativa a la ordenación del tiempo de trabajo de las personas que realizan actividades móviles de transporte por carretera;
- Reglamento (CE) n° 561/2006, relativo al tiempo de conducción, pausas y periodos de descanso en el sector del transporte por carretera;

c. Otra legislación de la UE pertinente (social, etc.) aplicable a todos los sectores industriales:

- Reglamento (CE) n° 593/2008 (Reglamento Roma I), sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales;
- Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los asuntos *Koelzsch*, de 15 de marzo de 2011, y *Voogsgeerd*, de 15 de diciembre de 2011, que aclaran la aplicación del Reglamento Roma I a las circunstancias específicas del sector del transporte por carretera;
- Reglamento (CE) n° 883/2004 y Reglamento (CE) n° 987/2009 sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social;
- Directiva 96/71/CE, sobre desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios;
- Directiva 2014/67/UE, relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva sobre desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios.

3.2 La Directiva sobre desplazamiento de trabajadores y su Directiva de aplicación entran en funcionamiento cuando se cumplen todas las condiciones establecidas en la Directiva sobre desplazamiento de trabajadores. Por consiguiente, las Directivas se aplican solo a los empleos temporales fuera del país donde el conductor trabaja habitualmente. Cuando proceda, la Directiva sobre desplazamiento de trabajadores garantiza el salario mínimo y ciertas disposiciones sociales del Estado miembro donde se efectúe el trabajo. En caso contrario, la ley aplicable se regirá por el texto del contrato y el Reglamento sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales (Roma I) (Reglamento (CE) n° 593/2008). El Reglamento Roma I dará preferencia a las normas de obligado cumplimiento en materia de empleo aplicables en el país en el cual o desde el cual se ejerza habitualmente la actividad, con independencia del país

de base del empleado o de la ley fijada en el contrato de trabajo. Cabe referirse a las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea citadas en el punto 3.1.

- 3.3 En una serie de situaciones será difícil demostrar que el Reglamento Roma I o la Directiva sobre desplazamiento de trabajadores otorgan prioridad a disposiciones distintas a la legislación del país de base o la ley que se ha fijado en el contrato. A la hora de decidir sobre la legislación aplicable, los órganos policiales y judiciales tendrán que tomar en consideración todos los elementos pertinentes, incluida la obligación de contar con un vínculo real con el país de base para que se aplique dicha legislación.
- 3.4 El CESE señala que la Directiva 96/71/CE sobre desplazamiento de trabajadores se ha aplicado de modo diverso en lo que respecta al sector del transporte. Por lo tanto, es importante examinar la aplicación de dicha Directiva y de la Directiva de aplicación 2014/67/UE en el contexto del proyecto previsto sobre el paquete de movilidad de los trabajadores, a fin de garantizar una aplicación coherente y eficaz.
- 3.5 Como ya se ha señalado, en particular las normas de acceso al mercado en el sector del transporte por carretera, incluido el cabotaje, son poco claras y complejas y se interpretan y aplican de modo diferente en los distintos Estados miembros. Esto crea inseguridad jurídica a todos los implicados y hace difícil comprobar su cumplimiento.
- 3.6 Los problemas de aplicación mencionados, unidos al deseo de abordar urgentemente la cuestión del dumping social, han llevado a una situación en que una serie de Estados miembros ha aprobado legislación nacional destinada a paliar el problema de los salarios y las normas sociales. Estas medidas ya están causando problemas para el buen funcionamiento del mercado interior, por ejemplo, en lo que se refiere a los salarios mínimos nacionales y a la normativa sobre los tiempos de conducción y descanso¹².

12

Comunicado de prensa de la Comisión, de 19 de mayo de 2015, y artículo en el periódico *Financial Times*, de 19 de mayo de 2015: «Protests from road haulage industry forces Brussels to act». Véanse también el boletín informativo de la DG MOVE (número 183 de 12.9.2014) y las respuestas de la Comisión a las preguntas del Parlamento Europeo E-006597/2014 y E-007161/2014.

4. **Cuál es el problema y a quién afecta**

- 4.1 El presente dictamen exploratorio trata sobre el dumping social y el cabotaje en el transporte de mercancías por carretera. En el caso de los transportistas de Europa Occidental, el coste del trabajo constituye, con mucho, la parte más importante de sus costes de explotación. Por el contrario, en el caso de los operadores radicados en Europa Central y Oriental, el mayor coste medio es el combustible. Una estructura de costes diferente también podría permitir más inversiones. En este contexto, algunos transportistas de la UE-15 sufren desventajas competitivas y procuran utilizar mano de obra con bajos salarios. Esto a veces lo llevan a cabo ciertos transportistas de la UE-15 y de la UE-13 a través de sistemas que eluden o incumplen la legislación nacional o europea (esto es, el Reglamento (CE) nº 1071/2009, la Directiva 96/71/CE, sistemas de empresas ficticias, etc.). Las lagunas en la legislación y el carácter móvil de las actividades del transporte pueden dificultar la detección de los regímenes ilegales. Como se señala en el punto 4.6, los costes laborales también pueden reducirse de modo perfectamente legal. Sin embargo, en todo caso, provocará tensiones con frecuencia.
- 4.2 Las **partes afectadas negativamente por las prácticas de dumping social** son, en particular, las empresas de transporte de mercancías por carretera que no recurren a tales prácticas y los conductores profesionales, al menos en la UE-15. También las empresas que respetan las normas sufren daños a su imagen y están expuestas a los efectos negativos de tales medidas unilaterales, como se ha indicado en el punto 3.6. Por este motivo, la Comisión Europea prevé elaborar propuestas en 2016 destinadas a abordar el problema del dumping social en el transporte por carretera. No obstante, sin un análisis completo y exhaustivo del mercado del transporte de mercancías por carretera será difícil lograr una propuesta pertinente. Gracias a los registros electrónicos nacionales ya existen datos a escala nacional de las empresas de transporte por carretera. A escala europea, los datos deberían estar disponibles, en principio, a través del ERRU (registro europeo de empresas de transporte por carretera), que debería haber conectado los registros electrónicos nacionales y facilitado el intercambio de datos sobre la reputación de las empresas para diciembre de 2012, tal y como contemplaba el Reglamento (CE) nº 1071/2009. El ERRU todavía no está en funcionamiento. El CESE lo lamenta y considera que esta deficiencia ejerce efectos negativos sobre el control del cumplimiento.
- 4.3 Por lo que se refiere a los **conductores profesionales**, las prácticas ilícitas conciernen principalmente:
- Salario: aunque la retribución según el país de base del conductor (principio del «país de origen») sea perfectamente normal y aceptable cuando se cumplen las condiciones legales, existen casos, en particular, en el cabotaje, en los que se utiliza este principio de manera abusiva, en contradicción con las disposiciones obligatorias de la Directiva sobre desplazamiento de trabajadores y del Reglamento Roma I.

- Condiciones laborales: planificación inadecuada de los trayectos del conductor, lo que provoca un exceso de tiempo de conducción; retribución del tiempo de conducción únicamente, y no de las actividades del tiempo de trabajo, como la carga y descarga.
- Seguridad social: impago de las cotizaciones de la seguridad social por parte del empleador, lo que incide de forma crítica en los derechos y prestaciones de los conductores y de sus familias.
- Prestaciones sanitarias: la empresa hace pagar al conductor por el seguro médico o por la atención sanitaria, etc.

4.4 Una serie de empresas han desarrollado regímenes de empleo complejos y ambiguos, aprovechando el carácter transfronterizo y la gran movilidad del sector, recurriendo a agencias, empresas de colocación o sociedades ficticias (el sistema de «buzón») radicadas en Estados miembros con bajos niveles de protección y normas laborales y sociales deficientes. En función de las circunstancias, estas medidas pueden ser dudosas o ilegales, especialmente en los casos en que la conexión del contrato de trabajo a un país con bajos salarios y laxas normas de protección social es ficticia.

4.5 Los complejos regímenes de empleo en el transporte por carretera dificultan la localización de la empresa y su rendición de cuentas, por ejemplo, en caso de reclamaciones relativas al impago de salarios o de las cargas sociales. Por el contrario, estas oscuras prácticas de empleo hacen mucho más difícil para los conductores no residentes –por no hablar de aquellos procedentes de terceros países– comprender, gestionar e invocar sus derechos y beneficios.

4.6 Algunos ejemplos de prácticas que pueden infringir la legislación son:

- Funcionamiento a través de una empresa ficticia: está prohibido desde 2011, tras la adopción y entrada en vigor del Reglamento (CE) nº 1071/2009, que estipula que se concede y se mantiene el derecho de establecimiento de una empresa en un Estado miembro únicamente si dicha empresa tiene un «establecimiento efectivo y fijo».
- Aplicación del salario y de las condiciones del país de base, y no de las normas obligatorias del país en el cual o desde el cual el conductor lleva a cabo habitualmente la actividad, vulnerando la Directiva sobre desplazamiento de trabajadores y el Reglamento Roma I (con la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto *Koelzsch*), tal y como se ha explicado anteriormente en la sección 3.
- Retribución por kilómetro conducido: esto vulnera el Reglamento (CE) nº 561/2006, que prohíbe este tipo de retribución en tanto que representa un riesgo para la seguridad vial.
- La vida durante meses dentro y alrededor del camión, con acceso limitado o inexistente a instalaciones de higiene, comida caliente, etc., incumpliendo la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en su artículo 31: «Todo trabajador tiene derecho a trabajar en condiciones que respeten su salud, seguridad y dignidad».

Obviamente también se darán situaciones en las que se puedan reducir los costes de modo perfectamente legal, por ejemplo, mediante el establecimiento de una filial o mediante el uso de una empresa de colocación independiente.

- 4.7 El cabotaje es el transporte nacional de mercancías realizado por transportistas no residentes, con carácter temporal, en un Estado miembro de acogida. El concepto «temporal» se define en el Reglamento (CE) n° 1072/2009 como tres transportes de cabotaje en un plazo no superior a siete días tras un trayecto internacional al Estado de acogida. Es difícil cumplir y controlar el cabotaje porque las normas de acceso al mercado no hacen sencillo el cumplimiento, ya que impiden a las autoridades encargadas de supervisarlos exigir documentos adicionales que les permitan comprobar el cumplimiento de las normas de cabotaje. Además, las propias normas no son claras en una serie de puntos y se interpretan de forma diferente en los distintos Estados miembros. Este es el caso, por ejemplo, de la definición de un trayecto. Esto ha provocado un bajo índice de controles, tanto en carretera como en las instalaciones de las empresas.
- 4.8 El CESE considera que una estructura de costes diferente en la UE-13 resultará atractiva para las empresas. En realidad, desde la perspectiva del mercado interno esto no representa ningún problema. Sin embargo, debe señalarse que puede darse un caso de dumping social si las empresas que tienen sede en uno de los países de la UE-13 en realidad están constituidas en forma de sociedad ficticia que no ejerce actividad real alguna en el territorio de esos países. En 2013, ante los planes de la Comisión Europea de liberalizar las normas sobre el cabotaje, los interlocutores sociales del sector del transporte por carretera, ETF e IRU, indicaron que el mercado no estaba listo para la plena apertura a la competencia del transporte nacional de mercancías, precisamente por las disparidades sociales y fiscales de la UE¹³. IRU e ETF pidieron que las normas no se cambiaran, sino que se aplicaran de modo más eficaz.
- 4.9 El CESE también llama la atención sobre la necesidad de garantizar que los conductores de terceros países empleados por empresas de la UE sean contratados con pleno respeto de las normas aplicables en materia de inmigración, trabajen en condiciones conformes a las disposiciones legales obligatorias y obtengan un certificado de conductor, tal como prescribe la legislación de la UE.
- 4.10 Es en este contexto en el que se debería tomar en consideración la atención actual de la Comisión hacia el dumping social, tal y como se contempla en las prioridades políticas del presidente Juncker y en el programa de trabajo de 2015, y tal y como expresó el Consejo, entre otros, en el programa de la Presidencia luxemburguesa.

13

Social Sector Partners Proposal for a Policy Package for the Next Revision of the EU Regulations 1071/2009 on Access to Profession and 1072/2009 on Access to the Road Haulage Market, 2013.

Además de la propuesta pendiente para la creación de una plataforma de lucha contra el trabajo no declarado y el dumping social, la Comisión ha anunciado dos iniciativas importantes:

- una revisión de la legislación del transporte por carretera a fin de aclarar las normas sobre el establecimiento y el cabotaje y facilitar los controles, y
- un paquete de movilidad laboral para impedir la elusión y el abuso.

El éxito en estos aspectos es esencial para evitar la fragmentación del mercado interior del transporte a través de medidas de ejecución nacionales y para crear las condiciones que propicien la continuación de la apertura del mercado en este sector.

- 4.11 El CESE plantea la posibilidad de simplificar las normas de acceso al mercado para el cabotaje mediante la introducción de una norma similar a la que se aplica a la prestación de servicios transfronterizos en general. Esto significa vincular claramente el derecho a prestar servicios de cabotaje con su carácter temporal, lo que evitaría la acumulación continua y sistemática de los períodos de cabotaje de siete días, cosa que actualmente parece posible, y permitiría saber más claramente en qué casos existe la obligación de crear un establecimiento en el país de acogida. Asimismo, evitaría las actuales divergencias a la hora de interpretar las disposiciones, muy detalladas pero poco claras, de la normativa vigente.

Bruselas, 17 de septiembre de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo

Henri Malosse
