

## EL TRANSPORTE POR CARRETERA: INTERNACIONAL Y DE CABOTAJE

A raíz de la aprobación de varios actos legislativos de la Unión, se han liberalizado progresivamente tanto los transportes internacionales por carretera como el cabotaje de mercancías y personas.

### BASE JURÍDICA Y OBJETIVOS

Título VI del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en especial su artículo 91. Lo que se pretende es crear un mercado liberalizado de servicios de transporte por carretera, abriendo el acceso a este bajo determinadas condiciones. Esto se logrará mediante la eliminación de todas las restricciones que afectan al transportista debido a su nacionalidad o a la circunstancia de haberse establecido en un Estado miembro distinto de aquel en el que se presta el servicio al objeto de crear una situación de igualdad de condiciones.

### RESULTADOS

#### 1. Acceso al mercado (y a la profesión) del transporte de mercancías

A raíz del recurso por omisión del Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia, en su sentencia de 22 de mayo de 1985 ([61983CJ0013](#)), condenó al Consejo por no haber adoptado disposiciones, antes de que finalizara el período transitorio previsto por el Tratado de Roma (31 de diciembre de 1969), en los ámbitos siguientes: a) libertad de prestación de servicios en materia de transportes internacionales, y b) admisión de los transportistas no residentes en los transportes nacionales del resto de Estados miembros. Sobre estos dos aspectos, la Unión ya casi ha conseguido superar las carencias que constató el Tribunal.

#### a. Transporte internacional de mercancías por carretera por cuenta ajena

En el [Reglamento \(CEE\) n.º 881/92 del Consejo](#), de 26 de marzo de 1992, se consolidaron los textos jurídicos existentes en materia de transporte transfronterizo entre Estados miembros y se estableció normas el sistema de expedición de licencias comunitarias a los transportistas de mercancías. Estas normas se referían al transporte de mercancías con origen o destino en un Estado miembro, o a través de uno o varios Estados miembros. Para los trayectos que conectan un Estado miembro con un tercer país, el régimen se aplicaba igualmente si existía un acuerdo entre la Unión y dicho tercer país. Mientras que, hasta entonces, el transporte entre dos Estados miembros solo había sido posible sobre la base de acuerdos bilaterales y también había estado sometido a restricciones, mediante este Reglamento se suprimieron todas las restricciones cuantitativas (contingentes) y las autorizaciones bilaterales a partir del 1 de enero de 1993. Este Reglamento fue, en el marco del paquete del transporte por carretera de 2009, sustituido por el [Reglamento \(CE\) n.º 1071/2009](#) (véase más adelante).

En el [Reglamento \(CE\) n.º 484/2002](#), de 1 de marzo de 2002, se instauraba un certificado de conductor para las personas con ciudadanía de un tercer país que efectuasen un transporte por cuenta ajena al amparo de una licencia comunitaria. Esta medida debía impedir que conductores de terceros países empleados de manera irregular trabajasen en condiciones laborales y económicas desfavorables en detrimento de la competencia y de la seguridad vial. Este Reglamento fue sustituido por el [Reglamento \(CE\) n.º 1072/2009](#), de 21 de octubre de 2009, y posteriormente modificado por el [Reglamento \(UE\) 2020/1055](#), de 15 de julio de 2020. En mayo de 2017, la Comisión Europea propuso la revisión de los Reglamentos (CE) n.º 1071/2009 y (CE) n.º 1072/2009 en el marco de la iniciativa legislativa «Europa en movimiento» ([COM\(2017\)0281](#)). La iniciativa tenía por objeto modernizar las normas que rigen el acceso al sector y garantizar el buen funcionamiento del mercado único del transporte por carretera. El Parlamento adoptó el Reglamento en segunda lectura en julio de 2020, que fue seguido de cerca por la publicación oficial del acto legislativo final ([Reglamento \(UE\) 2020/1055](#)). La revisión establece un marco jurídico para las normas relativas al desplazamiento de aplicación en las operaciones de transporte internacional y de cabotaje, excluidos el tránsito y las operaciones bilaterales.

Por último, la utilización transfronteriza de vehículos alquilados sin conductor en el transporte de mercancías por carretera se regula mediante la [Directiva 2006/1/CE](#), de 18 de enero de 2006. El 31 de mayo de 2017, la Comisión propuso una revisión de la Directiva en el marco de la iniciativa legislativa «Europa en movimiento» a fin de establecer un marco normativo claro y uniforme que garantice la igual de acceso de los transportistas de toda la Unión al mercado de los vehículos de alquiler ([COM\(2017\)0282](#)). El acto definitivo se publicó en el [Diario Oficial](#) el 16 de mayo de 2022.

El 31 de julio de 2020, se adoptó el [Reglamento \(UE\) 2020/1056](#) sobre información electrónica relativa al transporte de mercancías. Tiene por objeto la creación de un marco jurídico que posibilite el intercambio electrónico de la información reglamentaria relativa a la circulación de mercancías en todo el territorio de la Unión entre los operadores económicos y la autoridad correspondiente.

El 13 de diciembre de 2022, se celebró un acuerdo entre la Unión y Ucrania relativo al transporte de mercancías por carretera. Este exime a los conductores de la obligación de presentar un permiso de conducción internacional, reconoce las decisiones tomadas por Ucrania para prorrogar la validez administrativa de los documentos del conductor y facilita el intercambio de información entre la Unión y Ucrania con el fin de combatir el fraude y la falsificación de los documentos del conductor ([Decisión \(UE\) 2022/2435 del Consejo](#)).

## **b.** Transporte de cabotaje

El [Reglamento \(CEE\) n.º 3118/93 del Consejo](#), de 25 de octubre de 1993, fue adoptado para el cabotaje terrestre, es decir, la prestación de servicios de transporte de mercancías por carretera en el interior de un Estado miembro por parte de un transportista establecido en otro Estado miembro. En la práctica, se trataba de las prestaciones de transportistas no residentes que, con motivo de un desplazamiento

internacional, se encontraban en un país de acogida y, en vez de volver con el vehículo vacío, efectuaban un transporte ulterior dentro de dicho país antes de alcanzar la frontera. En virtud de este Reglamento, las empresas titulares de una licencia comunitaria expedida por un Estado miembro podían prestar servicios de transporte de mercancías por carretera en otros Estados miembros, pero con la condición de que estos servicios únicamente se prestasen con carácter temporal. Posteriormente, el [Reglamento \(CE\) n.º 1072/2009](#), en su artículo 8, apartado 2, abandonó la noción del cabotaje general para adoptar la fórmula más restrictiva del cabotaje consecutivo (que fija un máximo de tres operaciones de cabotaje autorizadas en los siete días siguientes a un trayecto internacional hacia el país de acogida del cabotaje). Estas disposiciones sobre cabotaje se aplican desde el 14 de mayo de 2010, pero, como se ha mencionado anteriormente, en la actualidad han sido objeto de modificación mediante el [Reglamento \(UE\) 2020/1055](#).

## c. Paquete del transporte por carretera de 21 de octubre de 2009

Paso a paso, la Unión creó las condiciones para establecer un mercado interior liberalizado del transporte por carretera. Sin embargo, para crear condiciones de competencia equitativas, era necesaria una mayor armonización en lo que respecta a las condiciones marco sociales, técnicas y fiscales. En el marco del paquete del transporte por carretera, que fue adoptado en octubre de 2009 gracias a un acuerdo entre el Parlamento y el Consejo y está compuesto por los Reglamentos [\(CE\) n.º 1071/2009](#), [\(CE\) n.º 1072/2009](#) y [\(CE\) n.º 1073/2009](#), plenamente aplicables desde diciembre de 2011, las nuevas normas establecidas son comunes al transporte internacional de mercancías y al transporte de cabotaje. En concreto, el Reglamento (CE) n.º 1071/2009, que implantó normas más estrictas en cuanto a las condiciones que han de cumplirse para ejercer la profesión de transportista de mercancías y pretendía modernizar la imagen del sector del transporte por carretera, fijó cuatro criterios cualitativos para ejercer de transportista de mercancías por carretera: la honorabilidad, la capacidad financiera, la competencia profesional y el establecimiento efectivo y fijo en un Estado miembro. Mediante el Reglamento (CE) n.º 1072/2009 se consolidaron y armonizaron aún más las normas en materia de cabotaje. En especial, se eliminó la inseguridad jurídica para los transportistas al fusionar los Reglamentos [\(CEE\) n.º 881/92](#) y [\(CEE\) n.º 3118/93](#) del Consejo y derogar la [Directiva 2006/94/CE](#) relativa al establecimiento de normas comunes para determinados transportes de mercancías por carretera. El Reglamento (CE) n.º 1073/2009 trata del transporte de pasajeros (para más información, véase el siguiente apartado).

## 2. Liberalización progresiva del transporte internacional de personas por carretera en autobús y autocar

Contrariamente al transporte de mercancías por carretera, la apertura del mercado ha sido más lenta en el caso del transporte de personas. El [Reglamento \(CEE\) n.º 684/92](#), de 16 de marzo de 1992, contribuyó a la apertura del mercado del transporte internacional de viajeros efectuado en autocar y en autobús al autorizar a cualquier empresa de transporte de la Unión a realizar transportes de más de nueve personas (incluido el conductor) entre los Estados miembros. Este Reglamento fue completado y modificado por el [Reglamento \(CE\) n.º 11/98 del Consejo](#), de 11 de diciembre

de 1997, que introdujo una licencia comunitaria expedida por las autoridades competentes del Estado miembro de establecimiento a las empresas de transporte por cuenta ajena de personas por autocar y autobús.

Mediante el [Reglamento \(CE\) n.º 12/98 del Consejo](#), de 11 de diciembre de 1997, se autorizó el transporte de cabotaje al conjunto de servicios discrecionales; a los servicios regulares especializados (para determinadas categorías de viajeros), a condición de que estuviesen amparados por un contrato celebrado entre el organizador y el transportista (por ejemplo, el transporte de trabajadores o estudiantes), y a los servicios regulares, con la condición de que el cabotaje tuviese lugar durante un servicio regular internacional (y no al final de una línea). Al igual que en el caso del cabotaje de mercancías, el cabotaje de viajeros tenía un carácter exclusivamente temporal.

Dentro del paquete del transporte por carretera adoptado en 2009, se produjo la fusión en un único Reglamento [[Reglamento \(CE\) n.º 1073/2009](#)] del Reglamento (CEE) n.º 684/92 y el Reglamento (CE) n.º 12/98 del Consejo buscando una mayor claridad y simplificación tanto de las normas para los transportes internacionales de viajeros por carretera (servicios de autocares y autobuses) en el territorio de la Unión como de las condiciones de admisión de los transportistas no residentes a los transportes nacionales por carretera en un Estado miembro. En concreto, después de haber confirmado el principio de la libre prestación de servicios, en el Reglamento (CE) n.º 1073/2009 se determinan las condiciones de expedición y de retirada de las licencias comunitarias, sus períodos de validez, y los pormenores de las normas de uso y el formato tanto de las licencias como de las copias auténticas. Se sigue admitiendo el cabotaje de viajeros, igual que en el caso del transporte de mercancías, siempre que el cabotaje no sea el principal objetivo del servicio de transporte (es decir, debe ser consecutivo a un servicio regular internacional).

Mediante el Reglamento (CE) n.º 1073/2009 se modificó, asimismo, el [Reglamento \(CE\) n.º 561/2006](#) relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera. Asimismo, se complementó con el [Reglamento \(UE\) n.º 361/2014 de la Comisión](#), de 9 de abril de 2014, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1073/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a los documentos de transporte internacional de viajeros en autocares y autobuses. En el marco de su programa legislativo de 2017 «Europa en movimiento», la Comisión quiso modificar el Reglamento (CE) n.º 561/2006 en lo que se refiere a los requisitos mínimos sobre los tiempos de conducción máximos diarios y semanales, las pausas mínimas y los períodos de descanso diarios y semanales y el [Reglamento \(UE\) n.º 165/2014](#) en lo que se refiere al posicionamiento mediante tacógrafos (para más información sobre tacógrafos y cuentakilómetros, [3.4.3](#)). En julio de 2020, el Parlamento Europeo aprobó en segunda lectura la propuesta de Directiva.

A fin de evitar distorsiones de la competencia y mejorar la seguridad vial y las condiciones laborales de los conductores en la Unión, el Reglamento revisado busca armonizar las normas sobre tiempos de conducción, pausas y períodos de descanso en el transporte por carretera y garantizar una mejor aplicación de estas disposiciones

mediante el uso de tacógrafos inteligentes. En mayo de 2023, la Comisión publicó una propuesta por la que se modifican ligeramente las normas relativas a las pausas y a los períodos de descanso diarios contemplados en el Reglamento (CE) n.º 561/2006 para el subsector de los «servicios discrecionales de transporte de viajeros», a menudo asociados al turismo en autocar ([COM\(2023\)0256](#)).

## PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

En el ámbito del transporte por carretera, el Parlamento ha recomendado y apoyado, en numerosos informes y resoluciones, la apertura progresiva de los mercados del transporte de mercancías y de viajeros por carretera. En este sentido, nunca ha dejado de recordar la necesidad de garantizar en paralelo la liberalización y la armonización, así como los aspectos sociales y la seguridad de los transportes. En lo que respecta al cabotaje de mercancías, en concreto, el Parlamento se ha pronunciado a favor de una mayor liberalización con el fin de reducir los kilómetros recorridos en vacío (véase el apartado 18 de su [Resolución, de 6 de julio de 2010](#), sobre un futuro sostenible para los transportes). Por otra parte, en su [Resolución, de 15 de diciembre de 2011](#), sobre la Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por un sistema de transportes competitivo y sostenible<sup>[1]</sup>, el Parlamento pidió que la Comisión elaborase, para finales de 2013, un informe sobre el estado del mercado del transporte por carretera en la Unión Europea. Desde este punto de vista, la Comisión completó una primera etapa con la publicación, en junio de 2012, del informe del Grupo de Alto Nivel sobre el desarrollo del mercado del transporte de mercancías por carretera, que recomienda la apertura progresiva del mercado del transporte de mercancías por carretera de la Unión. Más concretamente, el Grupo recomendó que se instauraran dos tipos distintos de cabotaje: 1) el primero, limitado a un período corto y vinculado a un trayecto internacional; 2) el segundo, no vinculado a un trayecto internacional existente, que quedaría sujeto a un procedimiento de registro al objeto de garantizar la aplicación al conductor en cuestión del Derecho laboral vigente en el país de acogida. La Comisión publicó posteriormente, el 14 de abril de 2014, su informe sobre la [situación del mercado del transporte por carretera en la Unión Europea](#).

En su [Resolución, de 9 de septiembre de 2015](#), sobre la aplicación del Libro Blanco sobre el transporte<sup>[2]</sup>, el Parlamento pidió, entre otras cosas, una mejor aplicación y, en su caso, clarificación o revisión de las normas comunes de acceso al mercado del transporte internacional de mercancías por carretera. Además, solicitó a la Comisión que adoptara medidas contra prácticas ilegales que conducían a una competencia desleal y favorecían el dumping social. El Parlamento Europeo apostó en este sentido por la adopción de un código social que abordase, asimismo, el problema del trabajo autónomo falso, a fin de tener mejor en cuenta las características específicas de los trabajadores del transporte internacional por carretera y garantizar la competencia leal. El 18 de mayo de 2017 se aprobó la [Resolución sobre el transporte por carretera en la Unión Europea](#)<sup>[3]</sup>, en la cual se hace referencia a cuestiones como la mejora de la competitividad y la innovación en el sector del transporte por carretera, la facilitación de la movilidad transfronteriza vial, la mejora de las condiciones sociales

[1]DO C 168 E de 14.6.2013, p. 72.

[2]DO C 316 de 22.9.2017, p. 155.

[3]DO C 307 de 30.8.2018, p. 123.

y las normas en materia de seguridad, y la promoción de un transporte por carretera con bajas emisiones.

En febrero de 2019, el Parlamento aprobó su Posición en primera lectura sobre la [propuesta de la Comisión de modificación del Reglamento \(CE\) n.º 1073/2009](#) para ampliar el acceso a los mercados nacionales de los servicios internacionales de autocares y autobuses. Espera la posición del Consejo en primera lectura.

El Parlamento modificó en primera lectura el Reglamento (UE) 2020/1056 sobre información electrónica relativa al transporte de mercancías reforzando la protección de los datos comerciales y personales en el marco del texto legislativo.

El Parlamento dio en julio de 2020 su aprobación a un acto jurídico perteneciente a Europa en movimiento relativo al «ejercicio de la profesión de transportista por carretera y acceso al mercado del transporte internacional de mercancías por carretera» [[2017/0123\(COD\)](#)].

[Davide Pernice / Olena Kuzhym](#)  
05/2024