



ATFRIE

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE EMPRESARIOS DE
TRANSPORTES BAJO TEMPERATURA DIRIGIDA

4º INFORME ATFRIE

**EL TRANSPORTE FRIGORÍFICO POR CARRETERA: SERVICIO
ESENCIAL EN UNA ECONOMÍA DE MERCADO.**

EL TRANSPORTE FRIGORÍFICO POR CARRETERA: SERVICIO ESENCIAL EN UNA ECONOMÍA DE MERCADO

Análisis jurídico, económico y estratégico del modelo regulatorio español y europeo

PRÓLOGO

El transporte por carretera constituye uno de los pilares sobre los que descansa el funcionamiento de las economías modernas. La disponibilidad de alimentos, medicamentos, productos industriales y materias primas depende, en gran medida, de una red logística cuya pieza central es el transporte terrestre.

Dentro de esta actividad, el transporte frigorífico desempeña una función singular. Garantiza la conservación de productos perecederos durante todo el proceso de distribución, preservando la seguridad alimentaria y sanitaria y permitiendo el abastecimiento continuo de la población. Sin embargo, pese a su evidente importancia estratégica, su régimen jurídico continúa siendo el propio de una actividad económica plenamente liberalizada, sometida a una intensa competencia basada fundamentalmente en el precio.

Esta aparente contradicción constituye el objeto del presente estudio.

No se pretende cuestionar el principio de libertad de empresa ni el funcionamiento del mercado interior de la Unión Europea, principios ambos reconocidos por los Tratados europeos. El propósito de este trabajo es analizar si el actual modelo regulatorio refleja adecuadamente la importancia estratégica que el transporte frigorífico tiene para la sociedad europea o si, por el contrario, existe una divergencia entre la función esencial que desarrolla y el tratamiento jurídico y económico que recibe.

Las sucesivas crisis vividas en las últimas décadas —la pandemia de COVID-19, las interrupciones de las cadenas internacionales de suministro, la crisis energética derivada de la guerra en Ucrania y el incremento sostenido de los costes operativos— han puesto de manifiesto que el transporte de mercancías no constituye una actividad económica cualquiera. Su continuidad resulta indispensable para garantizar el abastecimiento de la población y el normal funcionamiento de la economía.

Esta realidad obliga a reflexionar sobre la conveniencia de adaptar determinadas políticas públicas a las características específicas de un sector que, siendo plenamente competitivo, presta un servicio cuya interrupción tendría consecuencias inmediatas para la sociedad.

1. INTRODUCCIÓN

El debate acerca de la naturaleza jurídica del transporte por carretera suele plantearse en términos aparentemente sencillos: ¿nos encontramos ante un servicio público o ante una actividad económica sometida a las reglas del mercado?

La respuesta jurídica es clara. El transporte público de mercancías por carretera constituye, tanto en el Derecho español como en el de la Unión Europea, una actividad económica desarrollada en régimen de libre competencia, sometida a autorización administrativa y a un

elevado nivel de regulación técnica, pero no configurada como un servicio público en el sentido clásico del Derecho Administrativo.

No obstante, esa respuesta jurídica no agota el problema.

La experiencia demuestra que determinadas actividades privadas pueden adquirir una relevancia tan elevada para la colectividad que pasan a ser consideradas infraestructuras o servicios esenciales, aun cuando continúen siendo desarrolladas por operadores privados y en régimen de competencia.

La producción y distribución de energía, las telecomunicaciones, determinados servicios financieros o la gestión de infraestructuras críticas constituyen ejemplos de actividades privadas cuya continuidad resulta indispensable para garantizar el funcionamiento del Estado y de la economía.

En este contexto surge la cuestión principal que inspira este trabajo:

¿Debe seguir tratándose el transporte frigorífico exclusivamente como un mercado liberalizado o existen razones jurídicas, económicas y sociales suficientes para reconocer expresamente su carácter de servicio esencial?

Responder a esta pregunta exige analizar no solo la normativa vigente, sino también la evolución histórica de la política europea de transportes, la configuración del mercado interior y las nuevas necesidades derivadas de la seguridad alimentaria, la resiliencia logística y la autonomía estratégica de la Unión Europea.

2. OBJETO DEL INFORME

El presente estudio persigue cuatro objetivos principales.

En primer lugar, exponer el marco jurídico que regula actualmente el transporte público de mercancías por carretera en España y en la Unión Europea.

En segundo término, analizar las diferencias existentes entre los conceptos de servicio público, servicio esencial y actividad económica liberalizada, evitando las frecuentes confusiones terminológicas que aparecen en el debate público.

En tercer lugar, examinar las particularidades técnicas, económicas y sanitarias del transporte frigorífico, poniendo de manifiesto que sus obligaciones operativas y regulatorias difieren significativamente de las del transporte generalista.

Finalmente, formular propuestas que permitan reforzar la sostenibilidad económica del sector sin alterar los principios fundamentales del mercado interior europeo.

El propósito no consiste en sustituir el actual modelo competitivo por un sistema de intervención administrativa, sino en valorar si determinadas medidas regulatorias pueden contribuir a garantizar la continuidad de un servicio cuya relevancia para la sociedad resulta indiscutible.

3. UNA ACTIVIDAD ECONÓMICA DE IMPORTANCIA ESTRATÉGICA

La práctica totalidad de las cadenas de suministro europeas dependen, en algún momento de su funcionamiento, del transporte por carretera.

Los modos ferroviario, marítimo y aéreo desempeñan funciones esenciales en el comercio internacional y en los grandes corredores logísticos. Sin embargo, el transporte por carretera constituye el único modo capaz de garantizar la distribución capilar de mercancías hasta el destinatario final, razón por la cual ocupa una posición central dentro del sistema logístico europeo.

Esta circunstancia adquiere una especial relevancia en el caso de las mercancías perecederas.

Productos alimentarios frescos, carne, pescado, frutas, verduras, medicamentos termolábiles, vacunas y numerosos productos sanitarios requieren una conservación permanente dentro de unos márgenes de temperatura estrictamente controlados.

La interrupción de la cadena de frío no supone únicamente una pérdida económica. Puede comprometer la seguridad alimentaria, generar riesgos sanitarios y afectar al abastecimiento de la población.

Por ello, el transporte frigorífico desarrolla una función que trasciende el ámbito estrictamente mercantil.

Su actividad contribuye directamente a garantizar derechos e intereses generales relacionados con la protección de la salud, la seguridad alimentaria y la estabilidad del sistema económico.

Este hecho no convierte automáticamente al transporte frigorífico en un servicio público desde el punto de vista jurídico, pero sí justifica analizar si merece un reconocimiento institucional acorde con la función estratégica que desempeña dentro de la economía europea.

CAPÍTULO I

EL MARCO JURÍDICO DEL TRANSPORTE POR CARRETERA EN LA UNIÓN EUROPEA

1. La construcción del mercado europeo del transporte

La política europea de transportes constituye una de las políticas comunes más antiguas de la Unión Europea. Desde la firma del Tratado de Roma en 1957, los Estados miembros reconocieron que la libre circulación de mercancías exigía la existencia de un sistema de transporte eficiente, competitivo y abierto.

Actualmente, dicha política encuentra su fundamento jurídico en los artículos 90 a 100 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que atribuyen a las instituciones europeas la competencia para desarrollar una política común de transportes.

El objetivo perseguido por el legislador europeo nunca fue convertir el transporte en un servicio público gestionado por las Administraciones, sino garantizar que las mercancías pudieran circular libremente por todo el territorio de la Unión sin barreras nacionales que restringieran la competencia.

Sobre esta idea se edificó progresivamente un mercado único del transporte de mercancías por carretera basado en cuatro principios fundamentales:

- libertad de establecimiento de las empresas transportistas;
- libertad de prestación de servicios;
- libre competencia entre operadores;
- armonización progresiva de las condiciones de acceso al mercado.

Estos principios han permitido desarrollar uno de los sistemas logísticos más eficientes del mundo y han contribuido decisivamente al crecimiento del comercio intracomunitario.

Sin embargo, la consolidación del mercado único también ha generado importantes tensiones económicas derivadas de la presión competitiva, la fragmentación empresarial y la progresiva reducción de los márgenes de explotación.

2. La liberalización del transporte de mercancías

Durante buena parte del siglo XX el acceso al transporte internacional estuvo condicionado por contingentes, autorizaciones bilaterales y limitaciones administrativas.

La creación del mercado interior europeo transformó profundamente este modelo.

La normativa europea sustituyó progresivamente los sistemas nacionales de autorización por un régimen basado en la libre competencia entre empresas que reunieran determinados requisitos profesionales, económicos y técnicos.

Este proceso culminó con la aprobación del denominado "Paquete de Acceso al Mercado", integrado principalmente por:

- Reglamento (CE) n.º 1071/2009, por el que se establecen las condiciones para el ejercicio de la profesión de transportista por carretera.

- Reglamento (CE) n.º 1072/2009, relativo al acceso al mercado internacional del transporte de mercancías por carretera.

Posteriormente, el denominado Paquete de Movilidad I, aprobado en 2020, reforzó las obligaciones relativas a los tiempos de conducción y descanso, el desplazamiento de conductores, el establecimiento efectivo de las empresas y el régimen del cabotaje, con el propósito de mejorar las condiciones sociales y reforzar la competencia leal.

Debe destacarse que estas normas no liberalizan completamente el sector.

Por el contrario, configuran una actividad económica sometida a una intensa regulación administrativa.

El acceso al mercado exige acreditar competencia profesional, capacidad económica, honorabilidad y establecimiento efectivo, además del cumplimiento permanente de una extensa normativa técnica, fiscal, laboral, medioambiental y de seguridad vial.

En consecuencia, el transporte por carretera constituye una actividad liberalizada, pero no desregulada.

3. Servicio público, servicio esencial y actividad económica: tres conceptos distintos

Uno de los errores más frecuentes en el debate sobre el transporte consiste en utilizar indistintamente las expresiones "servicio público", "servicio esencial" y "actividad económica".

Desde el punto de vista jurídico, se trata de conceptos diferentes.

El servicio público constituye una técnica de intervención administrativa mediante la cual los poderes públicos asumen la responsabilidad de garantizar la prestación continuada de determinadas actividades consideradas indispensables para la colectividad.

Tradicionalmente, esta categoría ha comprendido servicios como el abastecimiento de agua, determinados transportes urbanos, la recogida de residuos o diversas prestaciones de carácter sanitario o educativo.

Por el contrario, una actividad económica puede desarrollarse íntegramente por operadores privados, en régimen de libre competencia, aun cuando resulte imprescindible para el funcionamiento de la sociedad.

La legislación europea utiliza además una tercera categoría: los Servicios de Interés Económico General (SIEG), prevista en el artículo 106.2 del TFUE.

Los SIEG son actividades económicas sometidas a obligaciones específicas de servicio público cuando así lo justifica el interés general.

Su existencia demuestra que el Derecho de la Unión admite que determinadas actividades privadas puedan recibir un tratamiento regulatorio singular cuando concurren razones de interés público suficientemente acreditadas.

Esta figura resulta especialmente relevante para el presente estudio, pues plantea una cuestión de fondo:

¿Debe el transporte frigorífico seguir siendo considerado únicamente una actividad económica ordinaria o reúne características que justificarían una reflexión sobre su posible consideración como servicio de interés económico general?

La respuesta no puede ofrecerse mediante afirmaciones ideológicas, sino mediante un análisis objetivo de su función dentro del sistema económico.

4. El transporte frigorífico y la protección del interés general

El transporte frigorífico presenta características que lo diferencian claramente del transporte convencional.

Su actividad está directamente vinculada al mantenimiento de la cadena de frío, requisito imprescindible para garantizar la seguridad alimentaria y la conservación de numerosos productos farmacéuticos y sanitarios.

El incumplimiento de las condiciones de temperatura no produce únicamente consecuencias económicas.

Puede afectar a la salud pública, comprometer la calidad de los alimentos, provocar importantes pérdidas económicas y alterar el normal abastecimiento de la población.

Por ello, el transporte frigorífico constituye una actividad que genera externalidades positivas cuya importancia trasciende el interés estrictamente empresarial.

Esta circunstancia explica que la actividad se encuentre sometida a exigencias técnicas particularmente rigurosas, entre ellas:

- cumplimiento del Acuerdo ATP para el transporte internacional de productos perecederos;
- mantenimiento y certificación periódica de los equipos frigoríficos;
- control permanente de la temperatura;
- sistemas de trazabilidad;
- protocolos de higiene y seguridad alimentaria;
- cumplimiento de la normativa europea en materia sanitaria.

Estas obligaciones representan costes adicionales que no concurren, o lo hacen con menor intensidad, en otras modalidades de transporte.

Sin embargo, el mercado continúa retribuyendo frecuentemente estos servicios mediante criterios basados casi exclusivamente en el precio, sin reflejar plenamente el valor añadido que aportan en términos de seguridad, calidad y continuidad del suministro.

5. La paradoja regulatoria

El análisis precedente pone de manifiesto una circunstancia que merece especial atención.

El transporte de mercancías por carretera constituye probablemente una de las actividades económicas más reguladas de la economía europea.

Las empresas deben cumplir una extensa normativa sobre acceso al mercado, competencia profesional, tiempos de conducción y descanso, tacógrafo inteligente, emisiones contaminantes, fiscalidad, seguridad vial, prevención de riesgos laborales, transporte internacional, protección medioambiental y condiciones técnicas de los vehículos.

Al mismo tiempo, dichas empresas desarrollan su actividad en un mercado caracterizado por una intensa competencia en precios y por una limitada capacidad para trasladar el incremento de sus costes a los cargadores.

Nos encontramos, por tanto, ante una aparente contradicción.

Desde el punto de vista administrativo, el transporte constituye una actividad fuertemente regulada.

Desde el punto de vista económico, opera bajo las reglas de un mercado altamente competitivo.

Esta dualidad explica buena parte de las tensiones que actualmente afectan al sector y constituye uno de los ejes centrales del presente estudio.

No se trata de cuestionar el modelo europeo de libre competencia, sino de analizar si dicho modelo incorpora mecanismos suficientes para garantizar la sostenibilidad económica de una actividad cuya continuidad resulta indispensable para el conjunto de la sociedad.

CAPÍTULO II

EL TRANSPORTE FRIGORÍFICO COMO INFRAESTRUCTURA ESTRATÉGICA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

6. Más allá del transporte: una función esencial para la sociedad

La función del transporte frigorífico no consiste únicamente en trasladar mercancías de un punto a otro. Su verdadera misión es garantizar que productos especialmente sensibles lleguen a su destino conservando íntegramente sus propiedades sanitarias, alimentarias y comerciales.

La cadena de frío constituye un proceso continuo. Su eficacia depende de que todos los eslabones —producción, almacenamiento, transporte y distribución— funcionen sin interrupciones. La ruptura de cualquiera de ellos compromete la integridad del conjunto.

En consecuencia, el transporte frigorífico debe analizarse no como una actividad aislada, sino como un elemento imprescindible dentro de una infraestructura logística cuya finalidad última es proteger intereses generales tan relevantes como la salud pública, la seguridad alimentaria y la estabilidad económica.

Desde esta perspectiva, el transporte deja de ser únicamente un coste dentro de la cadena de suministro para convertirse en un factor determinante de la resiliencia del sistema.

7. La seguridad alimentaria como interés público

La Unión Europea ha desarrollado durante las últimas décadas uno de los sistemas de seguridad alimentaria más exigentes del mundo.

Reglamentos como el (CE) n.º 178/2002, que establece los principios generales de la legislación alimentaria, o el denominado "Paquete de Higiene", parten de un principio básico: garantizar un elevado nivel de protección de la salud humana mediante el control de toda la cadena alimentaria.

Ese objetivo no puede alcanzarse exclusivamente mediante controles en las explotaciones agrícolas o en las industrias alimentarias.

El transporte constituye igualmente una fase crítica del proceso.

La temperatura, los tiempos de tránsito, la higiene de los vehículos, la trazabilidad de las mercancías y el mantenimiento de los equipos frigoríficos son elementos esenciales para preservar la calidad de los productos.

Por ello, la actividad del transportista trasciende la mera ejecución de un contrato de transporte.

En la práctica, participa activamente en la protección de un interés público reconocido por el propio Derecho de la Unión Europea.

Esta circunstancia justifica que el transporte frigorífico sea considerado una actividad estratégica cuya continuidad resulta imprescindible para garantizar el abastecimiento regular de la población.

8. La pandemia como punto de inflexión

La pandemia provocada por la COVID-19 puso de manifiesto una realidad que durante años había permanecido prácticamente invisible para la opinión pública.

Mientras buena parte de la actividad económica permanecía paralizada, el transporte de mercancías continuó funcionando para asegurar el suministro de alimentos, medicamentos, productos sanitarios y bienes esenciales.

Los conductores profesionales, junto con otros trabajadores de la cadena logística, garantizaron el abastecimiento de hospitales, supermercados y centros de distribución en circunstancias extraordinariamente complejas.

Las instituciones europeas reconocieron expresamente esta función mediante la implantación de los denominados *Green Lanes*, corredores prioritarios destinados a facilitar la circulación del transporte de mercancías durante las restricciones sanitarias.

Aquel episodio evidenció que determinadas actividades económicas privadas desempeñan funciones cuya continuidad resulta indispensable para la sociedad.

La experiencia adquirida durante la pandemia invita a replantear la consideración institucional del transporte por carretera y, especialmente, del transporte frigorífico.

9. La creciente complejidad técnica del transporte frigorífico

Con frecuencia se presenta el transporte como una actividad homogénea.

Sin embargo, las diferencias entre las distintas especialidades son profundas.

El transporte frigorífico exige inversiones y conocimientos técnicos muy superiores a los requeridos en otras modalidades de transporte.

Entre otros aspectos, las empresas deben asumir:

- adquisición y mantenimiento de equipos frigoríficos de alta tecnología;
- certificaciones ATP;
- revisiones periódicas de los sistemas de refrigeración;
- monitorización continua de la temperatura;
- gestión documental específica;
- seguros con coberturas superiores debido al elevado valor de las mercancías transportadas;
- cumplimiento simultáneo de normativa de transporte, sanitaria, alimentaria y medioambiental.

Todo ello configura un modelo empresarial caracterizado por elevados costes fijos y una importante responsabilidad jurídica frente a los cargadores.

La pérdida de la temperatura adecuada durante un transporte puede generar responsabilidades contractuales, reclamaciones económicas de gran cuantía e incluso consecuencias para la salud pública.

Resulta, por tanto, evidente que el transporte frigorífico incorpora un valor añadido que difícilmente puede medirse únicamente mediante el precio del servicio.

10. La contradicción económica del modelo actual

A pesar del elevado grado de especialización técnica exigido a las empresas frigoríficas, la competencia continúa desarrollándose, en numerosos segmentos del mercado, fundamentalmente sobre la base del precio.

Esta circunstancia produce una paradoja.

Cuanto mayores son las obligaciones regulatorias impuestas al transportista, mayor debería ser el reconocimiento económico de su actividad.

Sin embargo, la realidad demuestra que el incremento constante de costes —combustible, energía, peajes, mantenimiento, digitalización, renovación de flota, exigencias medioambientales y costes laborales— no siempre encuentra un reflejo equivalente en las tarifas.

Ello genera un progresivo estrechamiento de los márgenes empresariales.

A medio plazo, esta situación puede dificultar la inversión, ralentizar la renovación tecnológica de las flotas y reducir la capacidad del sector para atraer nuevos profesionales.

No se trata únicamente de un problema empresarial.

La sostenibilidad económica del transporte frigorífico constituye también una cuestión de interés general, en la medida en que afecta a la continuidad de la cadena de suministro.

11. La resiliencia logística como nuevo objetivo europeo

En los últimos años, la Unión Europea ha incorporado progresivamente el concepto de resiliencia a sus políticas económicas e industriales.

Las interrupciones del comercio internacional, las tensiones geopolíticas y las crisis energéticas han puesto de manifiesto la necesidad de reforzar la autonomía estratégica europea.

Dentro de ese nuevo contexto, la logística adquiere un protagonismo creciente.

No basta con producir alimentos o medicamentos.

Es imprescindible garantizar que puedan distribuirse de forma segura, continua y eficiente incluso en situaciones de crisis.

El transporte frigorífico constituye una pieza esencial de esa capacidad de respuesta.

Por ello, parece razonable que las futuras políticas públicas no valoren esta actividad exclusivamente desde la perspectiva de la competencia económica, sino también desde su contribución a la resiliencia del sistema productivo europeo.

Esta evolución no exige abandonar el modelo de economía de mercado.

Exige, simplemente, reconocer que determinados mercados desempeñan funciones cuya protección interesa al conjunto de la sociedad.

12. Primera conclusión

Del análisis realizado pueden extraerse varias conclusiones.

En primer lugar, el transporte frigorífico desarrolla una función que excede ampliamente la ejecución de un contrato mercantil.

En segundo término, la continuidad de esta actividad resulta indispensable para garantizar la seguridad alimentaria, la salud pública y la estabilidad económica.

En tercer lugar, la creciente complejidad técnica y regulatoria del sector no siempre encuentra una compensación económica adecuada dentro del mercado.

Finalmente, la experiencia acumulada durante los últimos años demuestra que la resiliencia logística constituye un objetivo estratégico de la Unión Europea.

Todo ello invita a abrir un debate sereno acerca de la conveniencia de reforzar el reconocimiento institucional del transporte frigorífico como actividad estratégica para la economía europea.

CAPÍTULO III

EL TRANSPORTE FRIGORÍFICO COMO INFRAESTRUCTURA ESTRATÉGICA PARA LA SEGURIDAD NACIONAL Y LA RESILIENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA

13. Un nuevo paradigma: de la eficiencia económica a la resiliencia

Durante décadas, la política europea de transportes estuvo orientada por un objetivo prioritario: incrementar la eficiencia del mercado interior mediante la eliminación de barreras a la libre circulación de mercancías.

La liberalización del transporte por carretera respondió a esa lógica. Se consideró que un mercado abierto, competitivo y con libertad de establecimiento permitiría reducir los costes logísticos y mejorar la competitividad de la economía europea.

Ese planteamiento produjo importantes beneficios económicos. Sin embargo, las sucesivas crisis de los últimos años han puesto de manifiesto que la eficiencia, por sí sola, no garantiza la seguridad del suministro.

La pandemia de COVID-19, la interrupción de las cadenas globales de abastecimiento, la guerra en Ucrania, la crisis energética y el incremento de las tensiones geopolíticas han modificado profundamente las prioridades de la Unión Europea.

Hoy, junto a la eficiencia, aparece un nuevo concepto: **la resiliencia**.

La resiliencia puede definirse como la capacidad de una sociedad para mantener el funcionamiento de sus servicios esenciales incluso en situaciones de crisis, emergencia o perturbación grave.

Desde esta nueva perspectiva, el transporte deja de ser únicamente un instrumento económico para convertirse en un elemento imprescindible de la estabilidad social y de la seguridad nacional.

14. El concepto de infraestructura crítica

España y la Unión Europea disponen ya de un marco jurídico destinado a proteger aquellas infraestructuras cuya interrupción produciría consecuencias especialmente graves para la población.

En España, la **Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas**, define un sistema de protección destinado a garantizar el funcionamiento de aquellos servicios cuya alteración afectaría gravemente a la seguridad, la economía o el bienestar de los ciudadanos.

En el ámbito europeo, la **Directiva (UE) 2022/2557**, relativa a la resiliencia de las entidades críticas, amplía este enfoque e impone a los Estados miembros la obligación de identificar y proteger los sectores cuya continuidad resulta esencial para la sociedad.

Aunque la normativa se centra principalmente en sectores como la energía, el agua, las telecomunicaciones, la sanidad o las infraestructuras digitales, su finalidad es mucho más amplia: asegurar que los servicios indispensables continúen funcionando incluso durante situaciones excepcionales.

Desde esta óptica, la logística constituye un elemento transversal sin el cual ninguno de esos sectores puede operar con normalidad.

No basta con producir alimentos o fabricar medicamentos. Es imprescindible garantizar que lleguen a tiempo y en condiciones adecuadas a los ciudadanos.

15. El transporte frigorífico como garante de la continuidad del abastecimiento

La función estratégica del transporte frigorífico resulta especialmente evidente cuando se analizan los bienes cuya distribución depende de él.

Entre otros, este sector asegura el transporte de:

- alimentos frescos;
- frutas y hortalizas;
- carne y productos cárnicos;
- pescado y marisco;
- productos lácteos;
- medicamentos termolábiles;
- vacunas;
- productos biológicos;
- determinados productos químicos y sanitarios.

La interrupción prolongada de este flujo logístico tendría consecuencias inmediatas sobre la población.

No se trataría únicamente de un problema económico.

Podría afectar al abastecimiento alimentario, a la continuidad asistencial del sistema sanitario y al normal funcionamiento de la industria agroalimentaria.

Por ello, el transporte frigorífico desarrolla una función cuya importancia excede claramente el ámbito contractual entre cargador y transportista.

Su actividad constituye un elemento esencial para la continuidad de servicios de interés general.

16. La autonomía estratégica abierta de la Unión Europea

En los últimos años, la Comisión Europea ha incorporado de forma creciente el concepto de **autonomía estratégica abierta** como uno de los principios inspiradores de sus políticas industriales y comerciales.

El objetivo consiste en reducir la vulnerabilidad de la Unión frente a crisis internacionales, garantizando la disponibilidad de productos esenciales y reforzando la capacidad europea de respuesta.

Dentro de esta estrategia, las cadenas logísticas adquieren una importancia decisiva.

Una economía puede disponer de capacidad productiva suficiente y, sin embargo, fracasar si carece de medios eficaces para distribuir sus productos.

La logística constituye, por tanto, un elemento inseparable de la autonomía estratégica.

En este contexto, el transporte frigorífico no representa únicamente un servicio económico.

Representa una capacidad nacional y europea para asegurar el abastecimiento continuo de bienes esenciales.

17. La paradoja institucional

Existe una circunstancia que merece una reflexión específica.

Las Administraciones Públicas reconocen el carácter esencial de los alimentos, de los medicamentos, del sistema sanitario y de la protección civil.

Sin embargo, rara vez se reconoce con la misma intensidad el papel desempeñado por quienes hacen posible que esos bienes lleguen diariamente a millones de ciudadanos.

Resulta paradójico que la protección institucional se concentre sobre el producto final mientras apenas se presta atención al sistema logístico que garantiza su disponibilidad.

La cadena de suministro constituye un proceso indivisible.

La seguridad alimentaria comienza en la producción, continúa durante el almacenamiento y depende finalmente del transporte.

Ignorar cualquiera de esos eslabones debilita el conjunto del sistema.

18. La sostenibilidad económica como requisito de la seguridad colectiva

Toda infraestructura estratégica requiere estabilidad.

La experiencia demuestra que la continuidad de un servicio esencial depende, entre otros factores, de la existencia de empresas económicamente viables capaces de invertir, innovar y atraer profesionales cualificados.

En consecuencia, la sostenibilidad económica del transporte frigorífico no constituye únicamente una cuestión empresarial.

Representa también un interés público.

Un sector incapaz de renovar sus vehículos, incorporar nuevas tecnologías o mantener plantillas suficientes termina reduciendo su capacidad para responder ante situaciones de crisis.

Desde esta perspectiva, determinadas políticas orientadas a mejorar la estabilidad económica del sector no deben interpretarse como privilegios corporativos.

Constituyen inversiones destinadas a reforzar la resiliencia de una infraestructura estratégica para el conjunto de la sociedad.

19. Segunda conclusión

La evolución reciente del Derecho europeo demuestra que la seguridad económica y la resiliencia logística ocupan un lugar cada vez más relevante dentro de las políticas públicas.

El transporte frigorífico reúne numerosas características propias de una actividad estratégica.

Garantiza la continuidad del abastecimiento alimentario y sanitario.

Opera bajo elevados estándares técnicos y regulatorios.

Resulta imprescindible para el funcionamiento de otros sectores esenciales.

Y constituye una capacidad crítica durante situaciones de emergencia.

Por todo ello, parece razonable abrir un debate sobre la conveniencia de otorgar al transporte frigorífico un reconocimiento institucional acorde con la función que realmente desempeña.

Ese reconocimiento no exige alterar el régimen de libre competencia que caracteriza al mercado interior.

Sí aconseja, en cambio, desarrollar políticas públicas que refuercen su sostenibilidad, favorezcan la inversión y aseguren la continuidad de un servicio del que depende, en gran medida, la estabilidad económica y social de Europa.

CAPÍTULO IV

LAS DISFUNCIONES ECONÓMICAS DEL MODELO ACTUAL

20. Un mercado eficiente no siempre es un mercado sostenible

Uno de los principios que han inspirado la construcción del mercado interior europeo es que la competencia favorece la eficiencia económica y, en consecuencia, beneficia al consumidor mediante mejores precios y una asignación más eficiente de los recursos.

Este principio constituye uno de los pilares del Derecho de la Competencia de la Unión Europea y ha contribuido decisivamente al desarrollo económico europeo.

Sin embargo, la eficiencia económica no puede convertirse en el único criterio para valorar el funcionamiento de un sector cuando éste presta una función estratégica para la sociedad.

Un mercado puede ser extraordinariamente competitivo y, al mismo tiempo, generar resultados económicamente insostenibles para una parte significativa de sus operadores.

Cuando esa circunstancia afecta a una actividad esencial para el abastecimiento de la población, el análisis debe incorporar también criterios de estabilidad, resiliencia y continuidad del servicio.

21. La atomización empresarial del transporte español

El transporte público de mercancías por carretera en España presenta una característica estructural que condiciona profundamente su funcionamiento: la elevada fragmentación empresarial.

La mayor parte de las empresas son pequeñas o medianas y un elevado porcentaje dispone de una flota reducida.

Esta realidad limita su capacidad de negociación frente a grandes operadores logísticos, plataformas de contratación y grandes empresas cargadoras.

Mientras numerosos clientes concentran una elevada capacidad de compra, la oferta de transporte permanece muy dispersa.

Como consecuencia, el poder negociador se desplaza progresivamente hacia la demanda.

No se trata de una anomalía jurídica, sino de una característica económica del mercado.

Sin embargo, sus efectos resultan especialmente relevantes cuando la capacidad de negociación impide trasladar a las tarifas incrementos objetivos de costes suficientemente acreditados.

22. El desequilibrio en la formación de los precios

En una economía de mercado, el precio constituye el resultado del encuentro entre la oferta y la demanda.

No obstante, en determinados sectores la posición negociadora de las partes no siempre es equivalente.

En el transporte por carretera concurren varios factores que favorecen ese desequilibrio:

- elevada oferta de capacidad de transporte;
- fuerte competencia nacional e internacional;
- escasa capacidad de almacenamiento del propio servicio;
- necesidad de mantener elevados niveles de utilización de los vehículos;
- presión comercial derivada de la competencia entre operadores.

Todo ello provoca que, en numerosas ocasiones, el precio del transporte no refleje plenamente los costes asumidos por el transportista.

Aunque la legislación española incorpora mecanismos destinados a evitar la contratación por debajo de los costes efectivos del servicio, la eficacia práctica de estas medidas depende de la capacidad de las partes para acreditar dichos costes y hacer valer sus derechos.

La sostenibilidad económica del sector exige continuar avanzando en mecanismos que aporten mayor transparencia y objetividad a la formación de los precios.

23. El incremento permanente de los costes

Durante la última década, las empresas de transporte frigorífico han debido afrontar un incremento continuado de sus costes de explotación.

Entre los factores más relevantes pueden destacarse:

- evolución del precio de los combustibles;
- incremento de los peajes nacionales e internacionales;
- nuevos costes derivados de las políticas de descarbonización;
- renovación tecnológica de las flotas;
- digitalización obligatoria de numerosos procesos;
- aumento de los costes laborales;
- mayores exigencias medioambientales;
- incremento de los costes financieros.

A estos elementos deben añadirse otros especialmente significativos para el transporte frigorífico:

- consumo energético de los equipos de refrigeración;
- mantenimiento especializado;
- certificaciones ATP;
- seguros específicos;
- mayores exigencias sanitarias.

Estas circunstancias diferencian claramente al transporte frigorífico de otras modalidades de transporte y justifican un análisis económico específico.

24. El coste invisible de las ineficiencias logísticas

No todos los costes soportados por el transportista aparecen reflejados en la contabilidad con la misma claridad.

Existen numerosos factores operativos que reducen significativamente la productividad de las empresas.

Entre ellos destacan:

- tiempos prolongados de espera en carga y descarga;
- utilización ineficiente de las ventanas horarias;
- kilómetros recorridos en vacío;
- dificultades para encontrar cargas de retorno;
- inmovilización de vehículos;
- gestión de palés y otros elementos retornables;
- incidencias documentales;
- restricciones de circulación.

Cada una de estas circunstancias disminuye el número de kilómetros productivos que puede realizar un vehículo y, en consecuencia, incrementa el coste real del servicio.

La mejora de la eficiencia logística no depende exclusivamente del transportista.

Requiere también una mayor coordinación entre todos los operadores que intervienen en la cadena de suministro.

25. La competencia internacional

La libre circulación de servicios constituye uno de los principios fundamentales del mercado interior europeo.

La presencia de empresas procedentes de distintos Estados miembros forma parte del funcionamiento normal del mercado único.

No obstante, las diferencias existentes en materia de costes laborales, fiscalidad, estructura empresarial y organización administrativa generan situaciones que pueden alterar significativamente las condiciones de competencia.

Precisamente por ello, la Unión Europea aprobó el denominado Paquete de Movilidad, cuyo objetivo consiste en reforzar la competencia leal mediante normas comunes sobre establecimiento efectivo, desplazamiento de conductores, tiempos de conducción y utilización del cabotaje.

La correcta aplicación de estas normas constituye un elemento esencial para preservar el equilibrio competitivo del mercado europeo.

26. Rentabilidad, inversión y continuidad del servicio

Toda actividad económica necesita obtener una rentabilidad suficiente para garantizar su continuidad.

La rentabilidad no constituye un privilegio empresarial.

Representa la condición necesaria para:

- renovar las flotas;
- incorporar vehículos de bajas emisiones;
- invertir en digitalización;
- mejorar las condiciones laborales;
- formar nuevos profesionales;
- incrementar la calidad del servicio.

Cuando los márgenes empresariales resultan insuficientes durante largos periodos, la capacidad inversora disminuye progresivamente.

A medio plazo, ello repercute sobre la competitividad del sector y reduce su capacidad para responder a las crecientes exigencias regulatorias y medioambientales.

En consecuencia, la sostenibilidad económica del transporte frigorífico debe entenderse como un requisito para garantizar la continuidad del servicio que presta a la sociedad.

27. Tercera conclusión

El transporte frigorífico opera en un mercado caracterizado por una intensa competencia y por una elevada especialización técnica.

La presión sobre los precios, el incremento constante de los costes y la limitada capacidad negociadora de buena parte de las empresas reducen progresivamente sus márgenes de explotación.

Esta situación no afecta únicamente a la rentabilidad empresarial.

Condiciona también la capacidad del sector para invertir, innovar, atraer profesionales y mantener un nivel de servicio acorde con las necesidades de la economía europea.

Por ello, cualquier estrategia orientada a reforzar la resiliencia logística deberá incorporar también medidas destinadas a mejorar la sostenibilidad económica de las empresas que hacen posible el abastecimiento cotidiano de la población.

CAPÍTULO V

LA CRISIS DE LOS CONDUCTORES: CONSECUENCIA DE UN MODELO ECONÓMICO Y SOCIAL

28. Introducción

En los últimos años, la escasez de conductores profesionales se ha convertido en una de las principales preocupaciones del transporte europeo.

Diversos estudios elaborados por la Comisión Europea, la Unión Internacional del Transporte por Carretera (IRU) y numerosas organizaciones empresariales coinciden en señalar que el déficit de conductores constituye uno de los mayores riesgos para la continuidad de las cadenas logísticas.

Con frecuencia, este fenómeno se presenta como un problema exclusivamente laboral o demográfico.

Sin embargo, semejante explicación resulta insuficiente.

La falta de conductores constituye el síntoma visible de un problema estructural mucho más profundo que afecta al funcionamiento económico del sector.

No faltan únicamente conductores.

Empieza a faltar relevo empresarial, inversión y capacidad para garantizar el crecimiento futuro del transporte europeo.

29. Una profesión indispensable y escasamente reconocida

Resulta difícil encontrar otra profesión cuya actividad cotidiana tenga un impacto tan directo sobre la vida diaria de los ciudadanos.

Cada jornada miles de conductores hacen posible que los supermercados permanezcan abastecidos, que los hospitales reciban medicamentos, que las industrias dispongan de materias primas y que las exportaciones españolas lleguen a los mercados europeos.

Sin embargo, esta aportación apenas recibe reconocimiento social.

La mayor parte de la población solo percibe la importancia del transporte cuando éste deja de funcionar.

La pandemia de COVID-19 constituyó una excepción.

Durante aquellos meses, la sociedad descubrió que el abastecimiento dependía, en buena medida, del trabajo de miles de profesionales que continuaron desarrollando su actividad en circunstancias extraordinarias.

Finalizada la emergencia sanitaria, ese reconocimiento desapareció con rapidez.

La percepción social de la profesión apenas experimentó cambios duraderos.

30. La rentabilidad condiciona las condiciones laborales

Las condiciones laborales de cualquier sector dependen, en gran medida, de su capacidad económica.

Las empresas únicamente pueden ofrecer mejores salarios, renovar instalaciones o invertir en formación cuando obtienen márgenes suficientes para hacerlo.

En consecuencia, la evolución de las condiciones laborales del transporte no puede analizarse al margen de la rentabilidad empresarial.

Cuando los precios permanecen estancados mientras los costes aumentan de forma continuada, la capacidad para mejorar las condiciones de trabajo disminuye progresivamente.

Esta circunstancia afecta especialmente a las pequeñas y medianas empresas, que constituyen el núcleo del transporte español.

Por ello, la mejora de las condiciones profesionales de los conductores exige actuar también sobre los factores económicos que determinan la sostenibilidad de las empresas.

31. El envejecimiento de la profesión

La edad media de los conductores profesionales aumenta de forma continuada en la mayor parte de Europa.

Al mismo tiempo, la incorporación de jóvenes resulta insuficiente para compensar las jubilaciones previstas durante los próximos años.

Diversos factores contribuyen a esta situación.

Entre ellos pueden citarse:

- elevado coste de acceso a la profesión;
- obtención del permiso de conducción y del Certificado de Aptitud Profesional (CAP);
- largos periodos fuera del domicilio;
- dificultad para conciliar la vida familiar;
- imagen social poco atractiva de la profesión;
- percepción de escasas oportunidades de desarrollo profesional.

Estas circunstancias dificultan el relevo generacional y amenazan la disponibilidad futura de conductores cualificados.

32. El caso específico del transporte frigorífico

Dentro del conjunto del transporte por carretera, el transporte frigorífico presenta exigencias adicionales.

El conductor frigorífico no solo debe dominar la conducción de vehículos pesados.

Debe conocer también el funcionamiento de los equipos de refrigeración, los protocolos de control térmico, la normativa sanitaria aplicable y los procedimientos de actuación ante incidencias que puedan comprometer la cadena de frío.

Con frecuencia desarrolla su actividad en horarios nocturnos, soporta mayores tiempos de espera y asume una responsabilidad superior respecto de la integridad de las mercancías transportadas.

Todo ello incrementa la complejidad de la profesión.

Sin embargo, esa mayor especialización no siempre encuentra una compensación proporcional en términos económicos o de reconocimiento profesional.

33. La importancia de la formación

El transporte del futuro exigirá profesionales cada vez más cualificados.

La digitalización de las operaciones, la incorporación de nuevos sistemas de asistencia a la conducción, la transición energética y el incremento de las exigencias regulatorias transformarán profundamente la profesión durante la próxima década.

Por ello, la formación debe dejar de considerarse un coste para convertirse en una inversión estratégica.

Resulta necesario reforzar la colaboración entre Administraciones, empresas y centros de formación con el fin de facilitar el acceso de nuevos profesionales y garantizar la actualización permanente de los conocimientos técnicos.

La profesionalización del sector constituye uno de los principales factores de competitividad.

34. La dignificación de la profesión

La mejora de la imagen del conductor profesional no depende únicamente de campañas institucionales.

Exige transformar las condiciones en las que desarrolla su actividad.

La disponibilidad de áreas de descanso seguras, instalaciones adecuadas, procesos de carga y descarga más eficientes y una organización logística respetuosa con los tiempos de trabajo constituye un elemento esencial para incrementar el atractivo de la profesión.

La dignidad profesional también se construye mediante el reconocimiento social.

Resulta difícil atraer nuevas generaciones hacia una actividad cuya importancia permanece prácticamente invisible para el conjunto de la sociedad.

La logística moderna no puede prescindir del factor humano.

La tecnología facilitará el trabajo de los conductores, pero durante muchos años seguirá siendo imprescindible contar con profesionales altamente cualificados.

35. La escasez de conductores como riesgo estratégico

La falta de conductores ya no constituye únicamente un problema empresarial.

Representa un riesgo para la economía europea.

La continuidad de las cadenas logísticas depende de la disponibilidad de profesionales suficientes para garantizar el transporte de mercancías.

Una reducción significativa del número de conductores podría afectar al abastecimiento alimentario, incrementar los costes logísticos y limitar la capacidad de respuesta ante situaciones de emergencia.

En consecuencia, la política de transporte debe incorporar la dimensión demográfica y laboral como parte integrante de la estrategia de resiliencia logística.

36. Cuarta conclusión

La crisis de conductores no responde a una única causa.

Es el resultado de la interacción entre factores económicos, sociales, demográficos y organizativos.

No bastará con facilitar la obtención de permisos de conducción o promover campañas de captación de nuevos profesionales.

Será igualmente necesario mejorar la sostenibilidad económica de las empresas, reforzar el prestigio social de la profesión, modernizar las condiciones de trabajo e integrar el transporte dentro de las políticas estratégicas de seguridad económica y abastecimiento.

Solo así podrá garantizarse el relevo generacional y la continuidad de un servicio imprescindible para la sociedad.

CAPÍTULO VI

EL TRANSPORTE COMO PRESUPUESTO PARA EL EJERCICIO DE DERECHOS CONSTITUCIONALES Y DE LOS OBJETIVOS DE LA UNIÓN EUROPEA

37. Introducción

Toda sociedad organizada necesita disponer de mecanismos que permitan garantizar el abastecimiento de bienes esenciales, la continuidad de la actividad económica y la protección de la salud pública.

Con frecuencia, el transporte se contempla únicamente como una actividad económica auxiliar.

Sin embargo, un análisis institucional más amplio demuestra que constituye una condición previa para el ejercicio efectivo de numerosos derechos e intereses generales protegidos tanto por la Constitución Española como por el Derecho de la Unión Europea.

El transporte no constituye un fin en sí mismo.

Es el instrumento que permite hacer efectivos otros derechos y otras políticas públicas.

Por ello, su correcto funcionamiento trasciende el ámbito de la libertad de empresa para proyectarse sobre el conjunto del sistema económico y social.

38. La libertad de empresa y su dimensión institucional

El artículo 38 de la Constitución Española reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado.

Este principio constituye uno de los fundamentos del sistema económico español.

No obstante, la propia Constitución añade que los poderes públicos garantizarán y protegerán su ejercicio de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación.

La libertad de empresa no implica, por tanto, una absoluta ausencia de intervención pública.

Por el contrario, admite la adopción de medidas destinadas a preservar el correcto funcionamiento de sectores cuya actividad resulte especialmente relevante para el interés general.

Esta interpretación resulta plenamente coherente con la doctrina del Tribunal Constitucional y con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

En consecuencia, reconocer el carácter estratégico del transporte frigorífico no supondría restringir la libertad de empresa.

Significaría precisamente reforzar las condiciones que permiten ejercerla de forma efectiva y sostenible.

39. La protección de la salud

El artículo 43 de la Constitución reconoce el derecho a la protección de la salud y atribuye a los poderes públicos la responsabilidad de organizar y tutelar la salud pública mediante medidas preventivas y prestaciones adecuadas.

La conservación y distribución de alimentos seguros constituye una de esas medidas preventivas.

La eficacia de los controles sanitarios depende de que toda la cadena alimentaria mantenga las condiciones exigidas por la legislación europea.

Dentro de esa cadena, el transporte frigorífico ocupa una posición esencial.

La ruptura de la cadena de frío puede comprometer la seguridad de los alimentos y de determinados productos farmacéuticos.

En consecuencia, el transporte contribuye directamente a la efectividad de una política pública de protección de la salud.

40. La defensa de los consumidores y usuarios

El artículo 51 de la Constitución obliga a los poderes públicos a garantizar la defensa de los consumidores y usuarios.

Esta protección comprende aspectos relacionados con la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los ciudadanos.

Un sistema logístico fiable constituye uno de los instrumentos que hacen posible esa protección.

Los consumidores no únicamente necesitan acceder a bienes de consumo.

Necesitan que esos bienes lleguen en condiciones adecuadas de calidad, conservación y seguridad.

El transporte frigorífico representa una garantía silenciosa de ese derecho.

Su funcionamiento correcto permite que el consumidor reciba productos aptos para el consumo y en condiciones compatibles con la normativa sanitaria.

41. El principio de unidad de mercado

La Constitución Española atribuye al Estado competencias dirigidas a garantizar la unidad económica del territorio nacional.

Este principio encuentra su reflejo en el mercado interior de la Unión Europea, cuyo objetivo consiste en asegurar la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales.

El transporte constituye el instrumento material que hace posible esa unidad de mercado.

Sin una red logística eficiente, la libertad de circulación de mercancías perdería buena parte de su eficacia práctica.

Por ello, el transporte no debe contemplarse únicamente como un operador económico más. Constituye una infraestructura funcional imprescindible para el correcto funcionamiento del mercado único europeo.

42. El principio de solidaridad territorial

España presenta una gran diversidad geográfica y productiva.

Las regiones productoras de alimentos se encuentran, en numerosas ocasiones, alejadas de los principales centros de consumo.

El transporte frigorífico hace posible que esa diversidad territorial se transforme en una fortaleza económica.

Garantiza que los productos agrícolas, ganaderos y pesqueros lleguen diariamente a cualquier punto del territorio nacional y europeo.

Desde esta perspectiva, el transporte contribuye a la cohesión económica y territorial reconocida tanto por la Constitución Española como por los Tratados de la Unión Europea.

43. La función económica del transporte

Con frecuencia se identifica el transporte exclusivamente con un coste.

Sin embargo, desde una perspectiva macroeconómica constituye un factor de creación de riqueza.

Permite ampliar mercados.

Favorece la internacionalización de las empresas.

Reduce pérdidas derivadas del deterioro de mercancías.

Incrementa la competitividad de la industria agroalimentaria.

Facilita la actividad exportadora.

Y fortalece la posición económica de España dentro del mercado europeo.

Por ello, las políticas públicas dirigidas a mejorar la eficiencia y sostenibilidad del transporte generan beneficios que trascienden ampliamente al propio sector.

44. El transporte como condición para la autonomía estratégica europea

La Unión Europea ha asumido que determinadas capacidades productivas y logísticas deben preservarse por razones de interés estratégico.

La autonomía estratégica abierta no persigue el aislamiento económico.

Pretende reducir las vulnerabilidades derivadas de crisis internacionales.

Dentro de esa estrategia, el transporte ocupa una posición central.

No basta con disponer de producción agrícola, farmacéutica o industrial.

Es imprescindible asegurar su distribución continua.

La capacidad logística constituye, por tanto, un elemento inseparable de la seguridad económica europea.

45. Quinta conclusión

El transporte frigorífico no constituye únicamente una actividad económica desarrollada en régimen de libre competencia.

Representa una condición necesaria para la efectividad de numerosas políticas públicas y para el ejercicio práctico de diversos derechos e intereses constitucionalmente protegidos.

La protección de la salud.

La defensa de los consumidores.

La unidad de mercado.

La cohesión territorial.

La libertad de empresa.

La seguridad alimentaria.

Y la autonomía estratégica europea dependen, en mayor o menor medida, de la existencia de un sistema de transporte moderno, eficiente y económicamente sostenible.

Por ello, cualquier política pública orientada a reforzar la estabilidad del transporte frigorífico debe interpretarse como una inversión en la protección del interés general y no como una medida de apoyo a un sector económico concreto.

▪ Junio 2026.