

Bruselas, 31.5.2017
COM(2017) 277 final

2017/0122 (COD)

Propuesta de

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

que modifica 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

{SWD(2017) 184 final}
{SWD(2017) 185 final}
{SWD(2017) 186 final}
{SWD(2017) 187 final}

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

• Razones y objetivos de la propuesta

Los tiempos de conducción y de descanso de los conductores se regulan en la legislación de la UE desde 1969. En la actualidad, el Reglamento (CE) n.º 561/2006¹ (en adelante, el «Reglamento sobre el tiempo de conducción») establece los requisitos mínimos sobre los tiempos de conducción máximos diarios y semanales, las pausas mínimas y los períodos de descanso diarios y semanales. También exige el uso de un tacógrafo como principal herramienta de control del cumplimiento de esos requisitos. Se han adoptado sucesivos reglamentos para adaptar los tacógrafos a la evolución tecnológica, el último de ellos el Reglamento (UE) n.º 165/2014, relativo a los tacógrafos en el transporte por carretera (en adelante, el «Reglamento sobre los tacógrafos»), que implanta el «tacógrafo inteligente» conectado a un sistema de posicionamiento basado en un sistema de navegación por satélite.

Tanto el Reglamento sobre el tiempo de conducción como el Reglamento sobre los tacógrafos forman parte de un esfuerzo más amplio por mejorar las condiciones de trabajo de los conductores, garantizar una competencia leal entre los operadores y mejorar la seguridad vial de las carreteras europeas. El establecimiento de requisitos más estrictos para el uso de los tacógrafos ha contribuido a un control más eficiente y coherente del cumplimiento de la legislación en toda la UE.

Según una evaluación *ex post* de la legislación social del sector del transporte por carretera y del control de su cumplimiento que se realizó en el período 2015-2017² en el marco del programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT), el Reglamento sobre el tiempo de conducción solo ha sido parcialmente eficaz para mejorar las condiciones de trabajo de los conductores y garantizar una competencia leal entre los operadores. La seguridad vial ha mejorado a lo largo de ese período, pero, obviamente, estas mejoras no pueden atribuirse únicamente a dicho Reglamento.

Los problemas principales están relacionados con las deficiencias de las propias normas, pero también con el control insuficiente del cumplimiento de la normativa y con la incapacidad de aquellas para hacer frente a los nuevos problemas sociales y del mercado a que se enfrenta el sector. La presente propuesta, que es una iniciativa REFIT³, tiene como objetivo corregir las deficiencias observadas y ayudar a mejorar las condiciones de trabajo y empresariales del sector. Ello se logrará aclarando y actualizando determinadas disposiciones y mejorando aún más el uso de los tacógrafos actuales y futuros para garantizar un control más rentable del cumplimiento de la legislación.

• Coherencia con otras iniciativas previstas en el sector del transporte por carretera

La presente propuesta forma parte de una revisión más amplia de la legislación del transporte por carretera de la Unión, que se está realizando actualmente. La propuesta está estrechamente

¹ DO L 102 de 11.4.2006, p. 1.

² La evaluación *ex post* abarcaba el Reglamento (CE) n.º 561/2006, la Directiva 2006/22/CE sobre el control del cumplimiento de las disposiciones del Reglamento y la Directiva 2002/15/CE relativa a la ordenación del tiempo de trabajo de los trabajadores móviles del sector del transporte por carretera.

³ Iniciativa n.º 11 que figura en el anexo 2 del Programa de trabajo de la Comisión para 2017.

vinculada a la iniciativa para mejorar el control del cumplimiento de las normas sobre el tiempo de conducción y de descanso y para establecer criterios sectoriales específicos para el desplazamiento de trabajadores en el sector del transporte por carretera. También está estrechamente vinculada a la revisión que está en curso de las normas de mercado sobre el acceso a la profesión de transportista por carretera [Reglamento (CE) n.º 1071/2009], el acceso al mercado del transporte internacional de mercancías por carretera [Reglamento (CE) n.º 1072/2009] y el acceso al mercado internacional del transporte de viajeros [Reglamento (CE) n.º 1073/2009].

Las normas sociales y de mercado constituyen un marco jurídico completo y coherente, y el control coherente y eficaz del cumplimiento de dicho marco es fundamental para crear un sector del transporte por carretera equitativo, seguro y sostenible desde el punto de vista ambiental y social. Ninguna de esas iniciativas por sí sola puede hacer frente de forma eficaz a los problemas sociales y de mercado actuales.

- **Coherencia con otras políticas de la Unión**

La propuesta contribuye a dos de las prioridades de la actual Comisión, principalmente crear «un mercado interior más justo y profundo» y fomentar «el empleo, el crecimiento y la inversión». La propuesta es coherente con las actuaciones destinadas a combatir la injusticia social y la competencia desleal y a crear un marco social que brinde nuevas oportunidades de empleo y unas condiciones comerciales justas.

Asimismo, se ajusta a los objetivos de la agenda social de la Comisión, uno de los cuales es garantizar unas condiciones de trabajo dignas y una protección social adecuada, y a la iniciativa sobre la creación de un pilar de derechos sociales de la UE. Es coherente también con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, cuyo artículo 31 establece en concreto el derecho a períodos de descanso diarios y semanales. Las disposiciones de la presente propuesta sobre el descanso semanal están destinadas a mejorar la flexibilidad para los operadores y, al mismo tiempo, permitir a los trabajadores contar con períodos de descanso adecuados y favorecer la posibilidad de disfrutar de este descanso en casa o en un alojamiento adecuado.

La propuesta contribuye al programa REFIT aclarando y adaptando determinadas disposiciones sociales y haciendo más rentable el control de su cumplimiento.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

- **Base jurídica**

La presente propuesta modifica los Reglamentos (CE) n.º 561/2006 y (UE) n.º 165/2014 y, por tanto, se apoya en la misma base jurídica, a saber, el artículo 91, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

- **Principio de subsidiariedad**

De conformidad con el artículo 4, apartado 2, letra g), del TFUE, la UE comparte la competencia normativa en el ámbito del transporte con los Estados miembros. No obstante, las normas vigentes solo las puede modificar el legislador de la Unión.

Debido a las deficiencias de la legislación actual, los Estados miembros aplican y hacen cumplir normas sociales de la UE de forma diferente. La utilización de directrices de la Comisión o la autorregulación por parte de los Estados miembros no serían adecuadas para garantizar una aplicación y un control del cumplimiento coherentes en toda la Unión de las

normas sociales del sector del transporte. Por ello, está justificada la actuación a nivel de la Unión.

De conformidad con el artículo 154 del TFUE, que establece la consulta a las organizaciones de interlocutores sociales a nivel europeo sobre cuestiones relativas al empleo y a asuntos sociales mencionadas en el artículo 153 del Tratado, la Comisión pondrá en marcha un proceso de consulta para recabar la opinión de los interlocutores sociales sobre la posible orientación de la acción de la Unión con respecto a la Directiva 2002/15/CE, que complementa las disposiciones del Reglamento (CE) n.º 561/2006.

- **Proporcionalidad**

La propuesta no va más allá de lo necesario para abordar los problemas detectados de inadecuación de las condiciones de trabajo de los conductores y falseamiento de la competencia entre operadores.

Como se indica en la sección 7.2 de la evaluación de impacto, la propuesta aplica la opción estratégica considerada la solución más adecuada y proporcionada. Esta solución ofrece un equilibrio entre la mejora de las condiciones de trabajo y de descanso de los conductores, permitiendo al mismo tiempo que los operadores organicen las operaciones de transporte con la mayor eficiencia posible, y el control cumplimiento de las normas vigentes de manera efectiva y coherente a través de las fronteras.

La propuesta se centra en la simplificación y aclaración de las normas vigentes y en la adaptación de determinadas normas para responder a las necesidades del sector, lo que facilitará que unas y otras se cumplan y se hagan cumplir de modo coherente en toda la Unión. La propuesta reducirá la carga administrativa de los operadores y garantizará que los requisitos para la cooperación administrativa y la asistencia mutua entre los Estados miembros sean proporcionales a los problemas observados. En la evaluación de impacto se llega a la conclusión de que las medidas previstas no tendrán ningún efecto desproporcionado en las pymes.

- **Elección del instrumento**

Como la propuesta introduce un número limitado de modificaciones a dos reglamentos interrelacionados, el instrumento elegido es también un reglamento. Dado el número limitado de modificaciones propuestas, no parece necesario refundir los dos reglamentos.

3. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES *EX POST*, DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

- **Evaluaciones *ex post*/control de calidad de la legislación existente**

El Reglamento sobre el tiempo de conducción se sometió a una exhaustiva evaluación REFIT *ex post* en el período 2015-2017⁴ que también tuvo por objeto la Directiva 2002/15/CE, relativa a la organización del tiempo de trabajo, y la Directiva 2006/22/CE, sobre el control del cumplimiento de la legislación social. La evaluación contó con el apoyo de un estudio externo.

⁴ <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/facts-fundings/evaluations/doc/2016-ex-post-eval-road-transport-social-legislation-final-report.pdf>

Los problemas principales que puso de manifiesto la evaluación, relacionados específicamente con el Reglamento sobre el tiempo de conducción, son los siguientes:

- divergencias en la interpretación y el control del cumplimiento de las disposiciones sobre el descanso semanal normal, lo que conduce a la descoordinación de las medidas nacionales y un trato desigual de los conductores y operadores,
- persistencia de las infracciones de las normas sobre los tiempos de conducción, las pausas y los períodos de descanso debido a una falta de flexibilidad en su aplicación, en particular en circunstancias imprevistas,
- falta de claridad del concepto de transporte y operaciones «no comerciales» con fines privados, lo que ha dado lugar a interpretaciones divergentes y a un trato desigual de los conductores y operadores,
- inadecuación de la disposición sobre las pausas a la conducción en equipo, lo que conduce a prácticas de control del cumplimiento divergentes,
- escasa cooperación administrativa y asistencia mutua entre los Estados miembros, lo que dificulta un control del cumplimiento transfronterizo eficiente y coherente.

Estos problemas tienen efectos adversos sobre las condiciones de trabajo y competencia y dificultan indirectamente las mejoras de la seguridad vial.

El Reglamento sobre los tacógrafos no formaba parte de esta evaluación REFIT *ex post*. No obstante, la evaluación puso de manifiesto que una de las carencias del sistema de control del cumplimiento de la legislación es la utilización desigual e ineficiente de los instrumentos de control y los sistemas de intercambio de datos, como el tacógrafo. Las funciones del sistema de tacógrafos actual podrían utilizarse mejor hasta que se instalen y se utilicen extensamente los tacógrafos inteligentes.

• **Consultas con las partes interesadas**

Para preparar esta propuesta se celebraron amplias consultas con las partes interesadas de conformidad con las normas mínimas para la consulta de las partes interesadas que figuran en la Comunicación de la Comisión de 11 de diciembre de 2002 [COM(2002) 704 final].

El proceso de consulta consistió en la recogida de opiniones y la recopilación de datos. Se pidió a todos los grupos de partes interesadas que contribuyeran al proceso de consulta: ministerios nacionales de transporte, autoridades nacionales de control del cumplimiento, asociaciones representativas del sector del transporte por carretera, operadores de transporte de pasajeros y mercancías, transitarios, expedidores, pymes, sindicatos, conductores y otros trabajadores del sector citado.

En particular se ha consultado mucho a los interlocutores sociales europeos a lo largo de todo el proceso. A este respecto, se han utilizado diversos métodos e instrumentos de consulta abiertos y específicos:

- Una conferencia de alto nivel sobre una «agenda social para el transporte», celebrada el 4 de junio de 2015, puso en marcha un amplio debate sobre los aspectos sociales del transporte por carretera; a ella asistieron alrededor de 350 participantes, principalmente responsables de la toma de decisiones, expertos en transporte e interlocutores sociales.

- Seminarios específicos celebrados a finales de 2015 que reunieron a partes interesadas del sector, representantes de los Estados miembros e interlocutores sociales europeos. Las conversaciones se centraron en el funcionamiento de la legislación social y sobre el mercado interior en el sector del transporte por carretera.
- Una conferencia sobre el transporte por carretera que se celebró el 19 de abril de 2016. Uno de los talleres se dedicó al mercado interior y a los aspectos sociales del transporte por carretera. Asistieron a él unos 400 participantes, en particular representantes de los Estados miembros, diputados al Parlamento Europeo y partes interesadas importantes, que examinaron los objetivos y el alcance de las iniciativas sobre el transporte por carretera programadas.
- Se pusieron en marcha cinco estudios específicos para recabar la opinión de los ministerios nacionales de transporte (tema principal: aplicación e interpretación de las normas), las autoridades de control del cumplimiento (tema principal: prácticas de control del cumplimiento, costes y ventajas del control del cumplimiento), las empresas (tema principal: repercusiones de la legislación en los operadores del mercado), los sindicatos (tema principal: repercusiones de la legislación en los conductores) y otras partes interesadas, como las asociaciones del sector (tema principal: opiniones horizontales sobre los efectos de la legislación). En total se recibieron 1 441 respuestas, 1 269 de las cuales procedentes de empresas de transporte por carretera.
- - Entrevistas con 90 interesados, de los cuales 37 eran conductores, para recabar información de sus experiencias sobre el modo en que los organismos nacionales hacen cumplir la legislación de la UE en materia de transporte por carretera, sobre la eficacia de esta actividad y sobre los posibles problemas que se plantean al respecto.
- Una consulta pública⁵, celebrada entre el 5 de septiembre y el 11 de diciembre de 2016, para confirmar los problemas señalados en la evaluación *ex post* y proponer posibles soluciones. De las 1 378 respuestas recibidas, 1 209 procedían de conductores, operadores, expedidores, transitarios y ciudadanos, y 169 de autoridades nacionales, organismos de control del cumplimiento, organizaciones de trabajadores y asociaciones del sector.
- Una encuesta de un panel de pymes que se realizó entre el 4 de noviembre de 2016 y el 4 de enero de 2017. Las 109 respuestas recibidas aportaron puntos de vista sobre los objetivos de la revisión del marco jurídico y las posibles soluciones.
- Una encuesta en línea de los conductores; las 345 respuestas recibidas aportaron puntos de vista sobre las posibles medidas. Estas opiniones, sin embargo, no eran plenamente representativas, ya que 140 respuestas procedían de los Países Bajos y 127 del Reino Unido.
- La Comisión también puso en marcha una encuesta de las autoridades nacionales y los organismos nacionales de control del cumplimiento (41 respuestas recibidas de 27 Estados miembros de la UE, además de Noruega y Suiza) y una encuesta de los operadores (73 respuestas recibidas, que, sin embargo, una vez más, no eran totalmente representativas, ya que 58 de ellas procedían de Hungría).

⁵ Resumen de los resultados: http://ec.europa.eu/transport/modes/road/consultations/2016-social-legislation-road_en

- Entrevistas con siete empresas de transporte, nueve asociaciones industriales nacionales, nueve autoridades nacionales, cuatro sindicatos de trabajadores nacionales y seis interlocutores sociales europeos.

A los interlocutores sociales europeos del sector del transporte por carretera también se les informó y consultó periódicamente en varias reuniones bilaterales con la Comisión y en reuniones periódicas del Comité de Diálogo Social Sectorial del Transporte por Carretera y del grupo de trabajo de los interlocutores sociales.

Las consultas confirmaron que los problemas principales son los siguientes:

- 1) condiciones de trabajo inadecuadas para los conductores;
- 2) falseamiento de la competencia entre los operadores de transporte; y
- 3) cargas reglamentarias para los operadores y los Estados miembros.

Las consultas también pusieron de manifiesto las principales dificultades jurídicas derivadas de esos problemas, es decir, normas sociales poco claras o inadecuadas, interpretaciones divergentes de las normas, control incoherente e ineficaz del cumplimiento de la legislación y escasa cooperación administrativa entre los Estados miembros.

En cuanto a los proyectos de medidas de actuación, todas las partes interesadas se mostraron claramente partidarias de reforzar el control del cumplimiento y la cooperación entre los organismos de control del cumplimiento, si bien algunas autoridades nacionales de control del cumplimiento se mostraron preocupadas por los posibles costes adicionales que ello podría acarrear.

Los sindicatos, las autoridades nacionales, los conductores, los operadores y las asociaciones que representan a los operadores hicieron hincapié en la necesidad de contar con unas instalaciones adecuadas para el descanso semanal normal.

Se produjeron reacciones dispares en relación con el proyecto de medidas para calcular el descanso semanal medio y permitir una mayor flexibilidad al aplicar las normas sobre el tiempo de conducción y de descanso que permitan a los conductores regresar a su hogar para disfrutar del descanso semanal normal. Los operadores y los conductores se mostraron partidarios de estas medidas, los sindicatos no las apoyaron y las instancias encargadas del control del cumplimiento de las normas expresaron su preocupación por el seguimiento eficaz del cumplimiento.

- **Obtención y uso de asesoramiento especializado**

Varios contratistas externos asistieron a la Comisión elaborando un estudio de apoyo para la evaluación *ex post*⁶ en junio de 2016 y otro estudio de apoyo para la realización de la evaluación de impacto, que se concluyó en mayo de 2017.

- **Evaluación de impacto**

Esta propuesta viene apoyada por una evaluación de impacto que ha recibido un dictamen favorable con recomendaciones del Comité de Control Reglamentario. Todas las observaciones principales del Comité se analizaron en la versión revisada de la evaluación de impacto (véase el anexo 1 del informe de la evaluación de impacto).

⁶ Informe final: <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/facts-fundings/evaluations/doc/2016-ex-post-eval-road-transport-social-legislation-final-report.pdf>

En la evaluación de impacto se examinan cuatro opciones: las tres primeras se caracterizan por el aumento acumulativo del nivel de intervención reglamentaria y de los efectos previstos; la cuarta es horizontal y sus medidas podrían combinarse con cualquiera de las tres primeras opciones.

La primera opción se centra en aclarar el marco jurídico y mejorar la cooperación entre las autoridades de control del cumplimiento. La segunda opción se centra en reforzar el control del cumplimiento de la legislación. La tercera opción propone modificaciones importantes de las normas, en concreto el salario basado en los resultados, y excepciones para el transporte nacional e internacional de viajeros en autocar. La cuarta opción establece criterios sectoriales específicos para el desplazamiento de trabajadores en el sector del transporte por carretera y prevé medidas específicas para garantizar el control del cumplimiento de las normas. Esta opción consta de tres variantes basadas en umbrales temporales.

La opción 1 parece ser la menos eficaz para resolver la inseguridad jurídica y la desigualdad entre los conductores y los operadores. Ello es así principalmente porque las medidas serían voluntarias y los Estados miembros podrían decidir adoptarlas o no. Este planteamiento voluntario vendría a añadirse al problema de la proliferación de medidas nacionales a las que tendrían que hacer frente los conductores y los operadores.

La opción 3 puede presentar algunos efectos secundarios negativos en relación con las condiciones de trabajo de los conductores que transportan viajeros. Ello se debe a que la medida sobre la demora del descanso semanal podría aumentar el índice de fatiga entre un 20 % y un 33 % y los riesgos para la seguridad vial entre un 4 % y un 5 %. El aumento de los índices de fatiga y de riesgo iría acompañado de una reducción (entre un 3 % y un 5 %) de los costes de cumplimiento a cargo de los operadores.

La opción preferida es una combinación de las opciones 2 y 4. Las repercusiones de la opción 4 refuerzan los efectos previstos de la opción 2 mejorando las condiciones de trabajo y descanso de los conductores: reducción del índice de fatiga un 28 % y de los períodos fuera del país un 43 % para los conductores de la EU-13 y un 16 % para los conductores de la EU-15. Combinar las opciones 2 y 4 también se traducirá en un aumento de las sinergias gracias a unos controles más eficientes de las normas sobre desplazamiento, con el consiguiente ahorro de costes para los operadores.

Combinar las opciones 2 y 4 es, en conjunto, la forma más eficaz de resolver los problemas señalados en la evaluación de impacto. Se calcula que la opción 4 supondrá un ahorro para los operadores que prestan servicios de transporte transfronterizo por carretera de unos 785 millones de euros al año en costes administrativos. No se ha podido cuantificar el ahorro derivado de las medidas de la opción 2. Se espera, no obstante, que, gracias a ellas, se reduzcan las infracciones y disminuyan por tanto los significativos costes de incumplimiento. Además, la opción 2 posibilitará unas operaciones de transporte más eficientes y supondrá un incentivo para que los regresos al país del conductor sean más frecuentes. No obstante, ambas opciones les acarrearán a las autoridades nacionales un ligero aumento de los costes de control del cumplimiento (entre el 1,3 % y el 8 %) en el período transitorio de implantación de las normas revisadas. Asimismo, estas dos opciones supondrán para determinados operadores un ligero aumento de los costes de cumplimiento, ya que les obligarán a pagar el alojamiento del descanso semanal normal que realicen fuera del vehículo y que supondrá entre 50 y 160 EUR por viaje.

La propuesta se ajusta a la opción preferida en la evaluación de impacto.

- **Adecuación regulatoria y simplificación**

La propuesta persigue el objetivo del programa REFIT de aumentar la eficacia de la legislación y reducir las cargas reglamentarias para las empresas. Y lo hace principalmente simplificando las normas y adaptándolas a las necesidades del sector y mejorando la utilización de los equipos de registro digital de datos (tacógrafos) para que los controles sean más eficientes. Aunque se prevé un ligero aumento de los costes que habrán de sufragar las autoridades nacionales de control del cumplimiento de la legislación, dicho aumento está justificado por la mejora de las condiciones de trabajo de los conductores y de las condiciones empresariales para los operadores. Ello permitirá ahorrar costes por incumplimiento. Asimismo, gracias a la propuesta, el control del cumplimiento de la legislación resultará más eficiente, por ejemplo mediante la mejora de las características del futuro tacógrafo «inteligente». La propuesta no exime a las microempresas, pues ello generaría un riesgo de desigualdad de las condiciones de la competencia y de las condiciones de trabajo.

Derechos fundamentales

La propuesta contribuye a los objetivos de la Carta de los Derechos Fundamentales y en particular de su artículo 31, que establece el derecho a unas condiciones de trabajo justas y equitativas.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

La propuesta no tendrá ninguna incidencia en el presupuesto de la Unión.

5. OTROS ELEMENTOS

- **Planes de ejecución y modalidades de seguimiento, evaluación e información**

La evolución del número, tipos y frecuencia de las infracciones contra las normas sociales será objeto de un seguimiento mediante una combinación de informes nacionales de ejecución y análisis de datos facilitados por las organizaciones de la UE encargadas de velar por el cumplimiento de la legislación. El Comité del Transporte por Carretera se ocupará del seguimiento y la evaluación periódicos de los problemas que planteen la aplicación y el control del cumplimiento.

Otros cambios en el mercado y sus posibles efectos en las condiciones de trabajo y de competencia se evaluarán sobre la base de los datos pertinentes recabados para otras iniciativas, en particular la revisión del Reglamento sobre el acceso al mercado del transporte internacional de mercancías por carretera [Reglamento (CE) n.º 1072/2009] y el Reglamento sobre el acceso a la profesión de transportista por carretera [Reglamento (CE) n.º 1071/2009].

- **Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta**

Los elementos principales de la propuesta son los siguientes:

Reglamento (CE) n.º 561/2006

Artículo 3

El artículo 3, letra h), se modifica para aclarar, con arreglo a la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto C-317/12 *Lundberg*, que los particulares que utilicen vehículos que entren en el ámbito de aplicación del Reglamento (CE) n.º 561/2006 para el transporte de pertenencias privadas para sus propios fines, no están obligados a registrar los tiempos de

conducción ni los períodos de descanso y, por lo tanto, no están obligados a tener o utilizar un tacógrafo o una tarjeta de conductor.

Artículo 4

El artículo 4, letra r), se añade para definir el concepto de transporte «no comercial», que se utiliza habitualmente en el presente Reglamento, ya que, al no haber una definición uniforme, crea incertidumbres y diferencias de interpretación.

Artículo 6

El artículo 6, apartado 5, se modifica para aclarar la obligación y armonizar la práctica de registro de otro trabajo del conductor distinto de la conducción y los períodos de disponibilidad. Los registros completos de todas las actividades del conductor, y no solo la conducción, que el tacógrafo registra de forma automática son importantes para supervisar de manera eficaz las pautas de trabajo de aquel, que pueden producir fatiga y crear un riesgo para la seguridad vial.

Artículo 7

Se añade un tercer párrafo al artículo 7 para aclarar que los conductores que conduzcan en equipo podrán hacer la pausa obligatoria en un vehículo que conduzca otro conductor. Se trata de una práctica corriente que se realiza ya siguiendo orientaciones no vinculantes de la Comisión.

Artículo 8

El artículo 8 se modifica para aclarar los requisitos de descanso semanal y adaptarlos a las necesidades del sector y a la práctica efectiva de la organización de los horarios de transporte, en particular con respecto a las operaciones de transporte de larga distancia. Su objetivo es mejorar las condiciones de descanso de los conductores y facilitar el control de su cumplimiento, en particular controlando la compensación debida al conductor por el descanso semanal reducido.

El artículo 8, apartado 6, se modifica para aclarar que los conductores pueden organizar sus períodos de descanso semanal de manera más flexible a lo largo de un período de cuatro semanas consecutivas, garantizando al mismo tiempo que la compensación por un descanso semanal reducido se disfrute junto con un descanso semanal normal en un plazo de tres semanas. Esta modificación no altera los requisitos actuales sobre los tiempos de conducción máximos diarios y semanales.

El artículo 8, apartado 7, se modifica para precisar que cualquier compensación por un período de descanso semanal reducido deberá adscribirse a un período de descanso semanal normal de 45 horas como mínimo. De esta manera, será más fácil comprobar cada tiempo de descanso tomado en compensación y permitirá a los conductores disfrutar de un descanso semanal acumulado.

El artículo 8, apartado 8 *bis*, se añade para aclarar que un conductor no puede tomar un descanso semanal de 45 horas o más en un vehículo y que el empresario está obligado a ofrecerle un alojamiento adecuado que cuente con instalaciones apropiadas para el descanso y la higiene, en caso de que el conductor no pueda tomar un descanso semanal en un lugar privado de su elección.

El artículo 8, apartado 8 *ter*, se añade para especificar con más detalle la obligación de las empresas de transporte de organizar el trabajo de los conductores de tal manera que puedan regresar a su hogar para disfrutar de un descanso semanal al menos una vez en el plazo de tres semanas consecutivas.

Artículo 9

El artículo 9 se modifica para adaptarlo a la práctica actual de los períodos de descanso en transbordadores o en trenes. Las normas vigentes no permiten registrar los períodos de descanso de 24 horas o más que se tomen parcialmente en el transbordador o en el tren como descanso semanal reducido. Ello crea cargas innecesarias a los conductores y a las empresas. La modificación, por lo tanto, especifica que un conductor que acompañe a un vehículo transportado por un transbordador o un tren también puede tomar un descanso semanal reducido en un transbordador o un tren.

Artículo 12

El artículo 12, apartado 2, se añade para ayudar a los conductores a hacer frente a situaciones imprevistas que puedan retrasar la operación de transporte o impedir que aquellos lleguen a su domicilio para disfrutar de un descanso semanal. En él se especifica que los conductores pueden retrasar el inicio de su descanso semanal para llegar a su domicilio, siempre que cumplan los límites temporales de conducción diarios y semanales y la duración mínima exigida del período de descanso semanal.

Artículo 14

El artículo 14 se modifica para precisar que las excepciones temporales a las normas generales concedidas por los Estados miembros en casos de urgencia deben estar debidamente justificadas por las circunstancias excepcionales y la urgencia de hacer frente a ellas.

Artículo 15

El artículo 15 añade la obligación de que los Estados miembros informen a la Comisión acerca de sus normas nacionales sobre tiempos de conducción, pausas y períodos de descanso aplicables a los conductores de autobús exentos de la aplicación del Reglamento.

Artículo 19

El artículo 19 se modifica para precisar que las sanciones nacionales impuestas por infringir el Reglamento deben ser proporcionadas a la gravedad de la infracción, según la clasificación de la legislación pertinente de la Unión. Se añade también que todo cambio del sistema nacional de sanciones debe notificarse a la Comisión.

Artículo 22

El artículo 22 se modifica para profundizar aún más la cooperación administrativa y el intercambio de datos e información entre los Estados miembros. El objetivo es que la aplicación de las disposiciones del presente Reglamento y el control transfronterizo de su cumplimiento sean más coherentes y eficaces.

El artículo 22, apartado 1, se modifica para precisar que la asistencia mutua entre los Estados miembros debe facilitarse rápidamente, dentro de los plazos fijados claramente en la Directiva 2006/22/CE.

El artículo 22, apartado 2, letra c), se añade para aclarar que el intercambio de información también abarca los datos sobre la clasificación de riesgos de las empresas y demás información necesaria para garantizar un control eficaz y eficiente del cumplimiento de la normativa.

El artículo 22, apartado 3 *bis*, especifica que los organismos de enlace intracomunitario asignados deben encargarse de organizar el intercambio fluido de información.

El artículo 22, apartado 3 *bis*, se añade para aclarar que la asistencia mutua debe ser gratuita.

Artículo 25

El artículo 25, apartado 2, se modifica para precisar que, en los casos en que sea necesario, la Comisión adoptará actos de ejecución para aclarar cualquiera de las disposiciones del Reglamento. Esos actos deben garantizar la aplicación y el control del cumplimiento uniformes del Reglamento.

Reglamento (UE) n.º 165/2014

Artículo 8

El artículo 8 se modifica para mejorar más las características de los tacógrafos «inteligentes» de modo que pueda determinarse con mayor precisión la posición de los vehículos utilizados para las operaciones de transporte transfronterizo. De este modo se facilita el control del cumplimiento de las normas sociales.

Artículo 34

El artículo 34 añade la obligación de que los conductores registren en un tacógrafo la posición de su vehículo tras haber cruzado una frontera, en la primera parada adecuada. Esta forma de proceder facilitará el seguimiento del cumplimiento de las normas sociales. Esta obligación no se aplica a los conductores que utilicen tacógrafos «inteligentes» que registran automáticamente los pasos fronterizos.

Propuesta de

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

que modifica 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

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 91, apartado 1,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Previa transmisión del proyecto de acto legislativo a los parlamentos nacionales,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo⁷,

Visto el dictamen del Comité de las Regiones⁸,

De conformidad con el procedimiento legislativo ordinario,

Considerando lo siguiente:

- (1) Unas condiciones de trabajo adecuadas para los conductores y unas condiciones comerciales justas para las empresas de transporte por carretera son de vital importancia para la creación de un sector del transporte por carretera seguro, eficiente y socialmente responsable. Para facilitar ese proceso, es esencial que las normas sociales de la Unión aplicables al sector del transporte por carretera sean claras, adecuadas al objetivo que se persigue, fáciles de aplicar y hacer cumplir, y que se apliquen de manera efectiva y coherente en todo el territorio de la Unión.
- (2) Tras evaluar la eficacia y la eficiencia de la aplicación de las normas sociales vigentes de la Unión en el sector del transporte por carretera, y en particular del Reglamento (CE) n.º 561/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo⁹, se han detectado algunas deficiencias en el marco jurídico vigente. La existencia de normas poco claras e inadecuadas sobre el descanso semanal, las instalaciones de descanso y las pausas en la conducción en equipo y la ausencia de normas sobre el regreso de los conductores a su domicilio conducen a interpretaciones y prácticas de control del cumplimiento divergentes en los Estados miembros. Varios Estados miembros han

⁷ DO C ... de ..., p. .

⁸ DO C ... de ..., p. .

⁹ Reglamento (CE) n.º 561/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) n.º 3821/85 y (CE) n.º 2135/98 del Consejo y se deroga el Reglamento (CEE) n.º 3820/85 del Consejo (DO L 102 de 11.4.2006, p. 1).

adoptado recientemente medidas unilaterales que aumentan aún más la inseguridad jurídica y la desigualdad de trato de los conductores y operadores.

- (3) La evaluación *ex post* del Reglamento (CE) n.º 561/2006 ha confirmado que el control incoherente e ineficaz del cumplimiento de las normas sociales de la Unión se debe principalmente a la falta de claridad de las normas, el uso ineficiente de los instrumentos de control y la insuficiencia de la cooperación administrativa entre los Estados miembros.
- (4) Por otro lado, es fundamental contar con unas normas claras y adecuadas que se hagan cumplir de modo uniforme para alcanzar los objetivos estratégicos de mejorar las condiciones de trabajo de los conductores y, en particular, garantizar una competencia no falseada entre los operadores y contribuir a la seguridad vial de todos los usuarios de la carretera.
- (5) El requisito vigente sobre las pausas resulta inadecuado y poco práctico para los conductores de un equipo. Por lo tanto, conviene que el requisito de registrar las pausas se adapte a las características específicas de las operaciones de transporte realizadas por los conductores que conduzcan en equipo.
- (6) Los conductores que realizan operaciones de transporte internacional de larga distancia pasan largos períodos alejados de su domicilio. Los requisitos vigentes sobre el descanso semanal normal prolongan innecesariamente dichos períodos. Es deseable, por tanto, adaptar la disposición sobre el descanso semanal normal de modo que se facilite a los conductores la realización de las operaciones de transporte cumpliendo las normas y la llegada a su domicilio para disfrutar de un descanso semanal normal, y que se les compensen plenamente todos los períodos de descanso semanal reducidos. También es necesario disponer que los operadores organicen el trabajo de los conductores de tal manera que los períodos fuera del domicilio no sean excesivamente largos.
- (7) Existen diferencias entre los Estados miembros en la interpretación y aplicación de los requisitos sobre el descanso semanal en cuanto al lugar en que debe disfrutarse este. Procede, por tanto, aclarar ese requisito para garantizar que a los conductores se les proporciona un alojamiento adecuado para sus períodos de descanso semanal normal si se toman fuera del domicilio.
- (8) Los conductores se enfrentan con frecuencia a circunstancias imprevistas que hacen imposible llegar a un destino deseado para tomar un descanso semanal sin infringir las normas de la Unión. Es deseable facilitar que los conductores puedan hacer frente a esas circunstancias y permitirles que lleguen a su destino para disfrutar de un descanso semanal sin infringir los requisitos sobre los tiempos máximos de conducción.
- (9) Para reducir y evitar el control divergente del cumplimiento de la normativa, así como para mejorar la eficacia y la eficiencia del control de su cumplimiento transfronterizo, es fundamental establecer normas claras sobre la cooperación administrativa periódica entre los Estados miembros.
- (10) A fin de garantizar unas condiciones uniformes para la aplicación del Reglamento (CE) n.º 561/2006, deben conferirse competencias de ejecución a la Comisión con objeto de aclarar algunas de las disposiciones de dicho Reglamento y de establecer enfoques comunes sobre su aplicación y el control de su cumplimiento. Dichas

competencias deben ejercerse de conformidad con el Reglamento (UE) n.º 182/2011¹⁰.

- (11) Para mejorar la rentabilidad del control del cumplimiento de las normas sociales, es conveniente aprovechar plenamente el potencial de los sistemas de tacógrafo actuales y futuros. Por consiguiente, procede mejorar las funciones del tacógrafo para poder lograr un posicionamiento más preciso, en particular en las operaciones de transporte internacional.
- (12) Los Reglamentos (CE) n.º 561/2006 y (UE) n.º 165/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo¹¹ deben, por tanto, modificarse en consecuencia.

HAN ADOPTADO EL PRESENTE REGLAMENTO:

Artículo 1

El Reglamento (CE) n.º 561/2006 se modifica del siguiente modo:

- 1) En el artículo 3, la letra h) se sustituye por el texto siguiente:
«h) vehículos o conjuntos de vehículos utilizados para el transporte no comercial de mercancías;».
- 2) En el artículo 4, se añade la letra r) siguiente:
«r) «transporte no comercial»: todo transporte por carretera, excepto el transporte por cuenta ajena o por cuenta propia, por el que no se recibe remuneración alguna y que no genera ningún tipo de ingresos.».
- 3) En el artículo 6, apartado 5, la primera frase se sustituye por el texto siguiente:
«El conductor deberá registrar como "otro trabajo" cualquier período según se describe en el artículo 4, letra e), así como cualquier período en que conduzca un vehículo utilizado para operaciones comerciales que no entren dentro del ámbito de aplicación del presente Reglamento, y deberá registrar cualesquiera otros períodos de "disponibilidad" según se define en el artículo 3, letra b), de la Directiva 2002/15/CE, de conformidad con el artículo 34, apartado 5, letra b), inciso iii), del Reglamento (UE) n.º 165/2014. Este registro deberá introducirse manualmente en una hoja de registro, en una impresión o utilizando los recursos manuales de introducción de datos del aparato de control.».
- 4) En el artículo 7, se añade el párrafo tercero siguiente:
«Un conductor que participe en la conducción en equipo podrá decidir hacer una pausa de 45 minutos en un vehículo conducido por otro conductor, a condición de que el conductor que haga la pausa no participe en la asistencia al conductor que conduzca el vehículo.».

¹⁰ Reglamento (UE) n.º 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión (DO L 55 de 28.2.2011, p. 13).

¹¹ Reglamento (UE) n.º 165/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, relativo a los tacógrafos en el transporte por carretera, por el que se deroga el Reglamento (CEE) n.º 3821/85 del Consejo relativo al aparato de control en el sector de los transportes por carretera y se modifica el Reglamento (CE) n.º 561/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera (DO L 60 de 28.2.2014, p. 1).

5) El artículo 8 se modifica como sigue:

a) en el apartado 6, el párrafo primero se sustituye por el texto siguiente:

«6. En el transcurso de cuatro semanas consecutivas el conductor tendrá que tomar al menos:

a) cuatro períodos de descanso semanal normal, o

b) dos períodos de descanso semanal normal de al menos 45 horas y dos períodos de descanso semanal reducido de al menos 24 horas.

A los efectos de la letra b), los períodos de descanso semanal reducido se compensarán con un periodo de descanso equivalente tomado en una sola vez antes de finalizar la tercera semana siguiente a la semana de que se trate.»;

b) el apartado 7 se sustituye por el texto siguiente:

«7. Los períodos de descanso tomados como compensación por un período de descanso semanal reducido deberán preceder o seguir inmediatamente a un período de descanso semanal normal de al menos 45 horas.»;

c) se insertan los apartados 8 *bis* y 8 *ter* siguientes:

«8 *bis*. Los períodos de descanso semanal normal y cualquier descanso semanal de más de 45 horas que se tomen en compensación por períodos de descanso semanal reducido previos no podrán tomarse en un vehículo. Habrán de tomarse en un alojamiento apropiado que disponga de instalaciones sanitarias y para el descanso adecuadas:

a) proporcionadas o pagadas por el empresario, o

b) en el domicilio o en otro lugar privado elegido por el conductor.

8 *ter*. Las empresas de transporte organizarán el trabajo de los conductores de tal manera que estos puedan disfrutar al menos de un período de descanso semanal normal o un descanso semanal de más de 45 horas que tomen como compensación por un descanso semanal reducido en el domicilio dentro de cada período de tres semanas consecutivas.».

6) En el artículo 9, el apartado 1 se sustituye por el texto siguiente:

«1. No obstante lo dispuesto en el artículo 8, el período de descanso diario normal o el período de descanso semanal reducido de un conductor que acompañe un vehículo transportado por transbordador o tren se podrá interrumpir dos veces como máximo para llevar a cabo otras actividades que no excedan en total de una hora. Durante el período de descanso diario normal o el período de descanso semanal reducido, el conductor deberá tener acceso a una cama o litera que esté a su disposición.».

7) En el artículo 12, se añade el párrafo segundo siguiente:

«Siempre que no se comprometa la seguridad en carretera, el conductor podrá apartarse de lo dispuesto en el artículo 8, apartado 2, y en el artículo 8, apartado 6, párrafo segundo, para poder llegar a un alojamiento apropiado, según lo dispuesto en el artículo 8, apartado 8 *bis*, para tomar en él el período de descanso diario o semanal. Esa excepción no deberá traducirse en un rebasamiento de los tiempos de conducción diaria o semanal ni en un acortamiento de los períodos de descanso diario o semanal. El conductor deberá señalar manualmente el motivo de la excepción en la hoja de registro del aparato de control o en una impresión del aparato de control o en el registro de servicio, a más tardar, al llegar al alojamiento apropiado.».

8) En el artículo 14, el apartado 2 se sustituye por el siguiente texto:

«2. En casos de urgencia, los Estados miembros podrán establecer, en circunstancias excepcionales, una excepción temporal que no exceda de treinta días, que se justificará debidamente y se notificará inmediatamente a la Comisión.».

9) El artículo 15 se sustituye por el texto siguiente:

«Artículo 15

Los Estados miembros velarán por que los conductores de los vehículos a los que se refiere el artículo 3, letra a), estén sujetos a una normativa nacional que proporcione una protección adecuada por lo que respecta a los tiempos de conducción permitidos y a las pausas y los períodos de descanso obligatorios. Los Estados miembros informarán a la Comisión acerca de la normativa nacional aplicable a esos conductores.».

10) En el artículo 19, el apartado 1 se sustituye por el siguiente texto:

«1. Los Estados miembros establecerán el régimen de sanciones aplicable a las infracciones de las disposiciones del presente Reglamento y del Reglamento (UE) n.º 165/2014 y tomarán todas las medidas necesarias para garantizar su aplicación. Dichas sanciones deberán ser eficaces, proporcionadas a la gravedad de las infracciones determinada de conformidad con el anexo III de la Directiva 2006/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo¹², disuasorias y no discriminatorias. Ninguna infracción del presente Reglamento y del Reglamento (UE) n.º 165/2014 será objeto de más de una sanción o procedimiento administrativo. Los Estados miembros notificarán a la Comisión esas medidas y el régimen de sanciones antes de la fecha mencionada en el artículo 29, párrafo segundo. Asimismo, notificarán sin demora toda modificación posterior de estos. La Comisión informará a los Estados miembros en consecuencia.».

11) El artículo 22 se modifica como sigue:

a) el apartado 1 se sustituye por el texto siguiente:

«1. Los Estados miembros cooperarán estrechamente entre sí y se prestarán asistencia mutua sin demoras injustificadas para facilitar la aplicación coherente del presente Reglamento y el control efectivo de su cumplimiento, de acuerdo con los requisitos establecidos en el artículo 8 de la Directiva 2006/22/CE.»;

b) en el apartado 2, se añade la letra c) siguiente:

«c) otra información específica, como la clasificación de riesgos de la empresa, que pueda tener consecuencias sobre el cumplimiento de las disposiciones del presente Reglamento.»;

c) se insertan los apartados 3 *bis* y 3 *ter* siguientes:

«3 *bis*. A efectos del intercambio de información en el marco del presente Reglamento, los Estados miembros utilizarán los organismos de enlace intracomunitario designados de conformidad con el artículo 7 de la Directiva 2006/22/CE.

3 *ter*. La cooperación y asistencia mutuas a nivel administrativo se prestarán gratuitamente.».

12) En el artículo 25, el apartado 2 se sustituye por el siguiente texto:

¹² Directiva 2006/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, sobre las condiciones mínimas para la aplicación de los Reglamentos del Consejo (CEE) n.º 3820/85 y (CEE) n.º 3821/85 en lo que respecta a la legislación social relativa a las actividades de transporte por carretera y por la que se deroga la Directiva 88/599/CEE del Consejo (DO L 102 de 11.4.2006, p. 35).

«2. En los casos a que se refiere el apartado 1, la Comisión adoptará actos de ejecución que establezcan planteamientos comunes de conformidad con el procedimiento consultivo a que se refiere el artículo 24, apartado 2.».

Artículo 2

El Reglamento (UE) n.º 165/2014 se modifica como sigue:

- 1) En el artículo 8, apartado 1, el segundo guion se sustituye por el texto siguiente:
«— cada tres horas de tiempo de conducción acumulado y cada vez que el vehículo cruce la frontera,».
- 2) En el artículo 34, apartado 7, el párrafo primero se sustituye por el texto siguiente:
«7. El conductor introducirá en el tacógrafo digital los símbolos de los países en que comience y termine su período de trabajo diario, así como el lugar y el momento en que haya cruzado una frontera en el vehículo, a la llegada al lugar de parada adecuado. Los Estados miembros podrán obligar a los conductores de vehículos que efectúen transportes dentro de su territorio a que añadan al símbolo del país especificaciones geográficas más detalladas, siempre que esos Estados miembros hayan notificado esas especificaciones a la Comisión antes del 1 de abril de 1998.».

Artículo 3

El presente Reglamento entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

El presente Reglamento será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

Hecho en Bruselas, el

Por el Parlamento Europeo
El Presidente

Por el Consejo
El Presidente