

Bruselas, 15.4.2020
COM(2020) 151 final

2017/0123 (COD)

NOTA

La presente Comunicación se refiere a tres propuestas legislativas: COM(2017) 281, con referencia interinstitucional 2017/0123 (COD); COM(2017) 278, con referencia interinstitucional 2017/0121 (COD), y COM(2017) 277, con referencia interinstitucional 2017/122(COD)

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN
AL PARLAMENTO EUROPEO**

**con arreglo al artículo 294, apartado 6, del Tratado de Funcionamiento de la Unión
Europea**

sobre la

posición del Consejo relativa a la adopción de un Reglamento por el que se modifican el Reglamento (CE) n.º 1071/2009, el Reglamento (CE) n.º 1072/2009 y el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 con el fin de adaptarlos a la evolución del sector, de un Reglamento por el que se modifican 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, y de una Directiva por la que se modifica la Directiva 2006/22/CE en lo que respecta a los requisitos de control del cumplimiento y se fijan normas específicas con respecto a la Directiva 96/71/CE y la Directiva 2014/67/UE para el desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera, y se modifica el Reglamento (UE) n.º 1024/2012

(Texto pertinente a efectos del EEE)

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN
AL PARLAMENTO EUROPEO**

**con arreglo al artículo 294, apartado 6, del Tratado de Funcionamiento de la Unión
Europea**

sobre la

posición del Consejo relativa a la adopción de un Reglamento por el que se modifican el Reglamento (CE) n.º 1071/2009, el Reglamento (CE) n.º 1072/2009 y el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 con el fin de adaptarlos a la evolución del sector, de un Reglamento por el que se modifican 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, y de una Directiva por la que se modifica la Directiva 2006/22/CE en lo que respecta a los requisitos de control del cumplimiento y se fijan normas específicas con respecto a la Directiva 96/71/CE y la Directiva 2014/67/UE para el desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera, y se modifica el Reglamento (UE) n.º 1024/2012

(Texto pertinente a efectos del EEE)

1. CONTEXTO

El 31 de mayo de 2017, en el marco del paquete de movilidad («Europa en movimiento»), la Comisión adoptó un amplio paquete de tres propuestas legislativas sobre los aspectos sociales y de mercado interior del transporte por carretera en la UE.

Las tres propuestas legislativas en cuestión son las siguientes:

- 1) una propuesta de modificación del Reglamento (CE) n.º 1071/2009 sobre el acceso a la profesión de transportista por carretera y el Reglamento (CE) n.º 1072/2009 relativo al acceso al mercado del transporte internacional por carretera;
- 2) una propuesta de modificación del Reglamento (CE) n.º 561/2006 relativo a las normas sobre los tiempos de conducción y los períodos de descanso en el transporte por carretera y el Reglamento (UE) n.º 165/2014 sobre los tacógrafos;
- 3) una propuesta de modificación de la Directiva 2006/22/CE en lo que respecta a los requisitos mínimos para controlar el cumplimiento de las normas sobre los tiempos de conducción y los períodos de descanso y de establecimiento de normas sectoriales específicas para el desplazamiento de conductores (*lex specialis* respecto a la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores, y respecto a la Directiva 2014/67/UE, relativa a la garantía de cumplimiento de la anterior).

Fecha de transmisión de la propuesta al Parlamento Europeo y al Consejo: [documentos COM(2017) 281 final – 2017/0123 (COD), COM(2017) 278 final – 2017/0121 (COD) y COM(2017) 277 final – 2017/0122 (COD)]	1.6.2017
Fecha del dictamen del Comité Económico y Social Europeo:	18.1.2018
Fecha del dictamen del Comité de las Regiones:	1.2.2018
Fecha de la posición del Parlamento Europeo en primera lectura:	4.4.2019
Fecha de adopción de la posición del Consejo:	7.4.2020

2. OBJETIVO DE LA PROPUESTA DE LA COMISIÓN

Los objetivos generales de las propuestas de la Comisión son mejorar las condiciones laborales y sociales de los trabajadores del transporte por carretera y garantizar al mismo tiempo unas condiciones de competencia más equitativas entre los operadores.

Los principales objetivos de la propuesta de la Comisión de revisar las normas sobre el acceso a la profesión y al mercado son aclarar y simplificar dichas normas y luchar contra las sociedades fantasma, manteniendo el grado actual de apertura del mercado en términos generales.

La propuesta de revisión de las normas sobre los tiempos de conducción, los períodos de descanso y los tacógrafos tiene por objeto aclarar determinadas disposiciones y adaptar algunas normas a las necesidades cambiantes del sector, además de intensificar el control inteligente del cumplimiento de las normas sociales en el transporte por carretera.

Por lo que se refiere a la propuesta de la Comisión de revisar la Directiva de garantía de cumplimiento y establecer normas específicas para el desplazamiento en el transporte por carretera, los objetivos son garantizar una aplicación proporcionada y adecuada de las normas de desplazamiento y mejorar su cumplimiento, y lograr una cooperación administrativa entre los Estados miembros más estructurada y eficiente.

3. OBSERVACIONES SOBRE LA POSICIÓN DEL CONSEJO

La posición en primera lectura adoptada por el Consejo el 7 de abril de 2020 respalda los principales objetivos de las propuestas de la Comisión para mejorar las condiciones laborales y sociales de los trabajadores del transporte por carretera, garantizando al mismo tiempo unas condiciones de competencia más equitativas entre los operadores.

La posición del Consejo supone un avance significativo con respecto a las actuales normas sociales y de mercado interior de la UE en lo relativo al transporte por carretera por varias razones:

- *Organización de los períodos de descanso semanales*

La Comisión propuso adaptar los requisitos de descanso semanal a las prácticas reales del sector, permitiendo una mayor flexibilidad en la organización de los períodos de descanso semanales, de modo que los conductores puedan disfrutar de dos descansos semanales reducidos consecutivos dentro de un período de cuatro semanas. La posición del Consejo refrenda el objetivo de la propuesta de la

Comisión, al tiempo que limita esta posibilidad a los conductores dedicados al transporte internacional de mercancías, y la somete a determinadas condiciones, a saber: los dos períodos de descanso reducidos consecutivos deben tomarse fuera del Estado miembro de establecimiento, los períodos de descanso reducidos consecutivos deben compensarse antes del siguiente período de descanso normal, y el conductor debe regresar a su domicilio cada tres semanas. Estas condiciones están en consonancia con el objetivo de la Comisión de ofrecer más flexibilidad para el transporte de mercancías de larga distancia, garantizando al mismo tiempo que los conductores regresen regularmente a su domicilio para disfrutar de un período de descanso largo. Por lo que se refiere al transporte de pasajeros, la Comisión tiene la intención de seguir estudiando la organización de los tiempos de conducción y los períodos de descanso para evaluar si son necesarias unas normas específicas.

- *Regreso periódico del conductor*

La Comisión propuso introducir una obligación para las empresas de transporte de organizar el trabajo de los conductores de tal manera que puedan regresar a su domicilio para disfrutar de un descanso semanal al menos una vez cada tres semanas consecutivas. Con ello se pretendía evitar una situación en la que los conductores trabajen en el extranjero durante largos períodos de tiempo sin posibilidad de regresar a casa con sus familias. La posición del Consejo refrenda el objetivo de la propuesta de la Comisión, y especifica que el conductor debe regresar al centro de operaciones del empresario donde el conductor tiene su establecimiento habitual o a su lugar de residencia dentro de cada período de cuatro semanas consecutivas. Un considerando aclara que «los conductores [tienen] libertad para elegir en qué lugar pasar su período de descanso». El intervalo se reduce a tres semanas en caso de que el conductor haya tomado dos descansos semanales reducidos consecutivos. La posición del Consejo no va tan lejos como la propuesta de la Comisión. Sin embargo, la Comisión reconoce que la posición del Consejo se inspira en el mismo objetivo, en particular para los conductores internacionales, quienes normalmente toman dos descansos semanales reducidos consecutivos y regresan a su domicilio al final de la tercera semana.

- *Prohibición de descanso semanal normal en la cabina del vehículo y zonas de estacionamiento seguras y protegidas*

La Comisión propuso aclarar, en consonancia con la jurisprudencia, que los conductores no pueden tomar sus descansos semanales normales en el vehículo y que el empresario está obligado a ofrecerles un alojamiento apropiado que disponga de instalaciones para dormir y de higiene adecuadas, en caso de que los conductores no puedan tomar un descanso semanal en un lugar privado de su elección. Con ello se pretendía mejorar las condiciones de trabajo de los conductores y garantizar que disponen de condiciones favorables para el descanso. La posición del Consejo refrenda la propuesta de la Comisión mediante la prohibición de los descansos semanales normales en el vehículo. El Consejo va más allá de la propuesta de la Comisión, exigiendo a la Comisión que presente disposiciones detalladas sobre las zonas de estacionamiento seguras y protegidas, es decir, el nivel de servicio y el procedimiento para la certificación de dichas zonas de estacionamiento. La posición del Consejo responde plenamente al objetivo de la Comisión de garantizar unas condiciones de descanso adecuadas para los conductores y es aún más ambiciosa a este respecto.

- *Aplicación de las normas de desplazamiento al transporte por carretera*

La Comisión propuso introducir criterios específicos para la aplicación de las normas de desplazamiento al transporte por carretera que tengan en cuenta la gran movilidad del sector y garanticen una retribución justa para los conductores que trabajan en el extranjero durante un período de tiempo considerable. La Comisión propuso eximir de las normas de desplazamiento en lo que respecta al salario mínimo y al período mínimo de vacaciones a las operaciones de transporte internacional con un período de desplazamiento de hasta tres días por mes civil, mientras que se propuso que las operaciones de cabotaje sigan estando plenamente sujetas a las normas de desplazamiento. La posición del Consejo refrenda el principio de las normas de desplazamiento sectoriales específicas para el transporte por carretera, proponiendo al mismo tiempo un nuevo sistema basado en las operaciones como alternativa al sistema basado en el tiempo propuesto por la Comisión. Las operaciones bilaterales

en las que participa el Estado miembro de establecimiento de los operadores están plenamente exentas de la aplicación de las normas de desplazamiento, mientras que las operaciones de cabotaje y entre terceros países, que no afectan al Estado miembro de establecimiento de los operadores, están plenamente sujetas a la aplicación de las normas de desplazamiento.

Las actividades adicionales relacionadas con operaciones bilaterales también están exentas de la aplicación de las normas de desplazamiento. En lo relativo al transporte de mercancías, el conductor podrá realizar una actividad de carga o descarga en los Estados miembros o terceros países que atraviere, siempre que no cargue mercancías y las descargue en el mismo Estado miembro. Cuando una operación de transporte bilateral desde el Estado miembro de establecimiento durante la cual no se haya realizado ninguna actividad adicional vaya seguida de una operación de transporte bilateral al Estado miembro de establecimiento, la exención para actividades adicionales se ampliará a un máximo de dos actividades adicionales de carga o descarga.

En el caso del transporte de pasajeros y en el marco de operaciones bilaterales, el conductor podrá recoger pasajeros una vez o dejar pasajeros una vez en los Estados miembros o terceros países que cruce, siempre que no ofrezca servicios de transporte de viajeros entre dos lugares dentro del Estado miembro transitado. Esta disposición también se aplica al viaje de regreso.

Las exenciones de las normas de desplazamiento para actividades adicionales relacionadas con operaciones bilaterales se aplicarán a partir de la fecha en que los conductores tengan la obligación de registrar manualmente los datos de cruce de fronteras en los tacógrafos. Dejarán de aplicarse en la fecha en que deban instalarse en los vehículos los tacógrafos inteligentes que cumplan el requisito de registrar los pasos fronterizos y las actividades adicionales.

La posición del Consejo aclara asimismo que, por lo que se refiere a la aplicación de las normas de desplazamiento, las empresas de transporte establecidas en un país no miembro de la UE no deben obtener un trato más favorable que las empresas establecidas en un Estado miembro, ni siquiera cuando realicen operaciones de transporte con arreglo a acuerdos bilaterales o multilaterales que den acceso al mercado de la Unión.

Por último, la posición del Consejo aclara la aplicación del concepto de desplazamiento de larga duración, introducido en la Directiva revisada sobre el desplazamiento de trabajadores [Directiva (UE) 2018/957], a las operaciones de transporte internacional por carretera, con el fin de que los períodos cumplidos en un Estado miembro no se acumulen con los realizados en otro Estado miembro.

Al igual que la propuesta de la Comisión, la posición del Consejo invoca el objetivo de garantizar que los conductores que deban hacer frente a los costes de vida de Estados miembros distintos de aquel en el que viven sean retribuidos con arreglo a dichos costes y puedan, por tanto, tener un nivel de vida adecuado. Las aclaraciones en la posición del Consejo por lo que se refiere a los desplazamientos de larga duración y la aplicación de las normas de desplazamiento a terceros países son necesarias y bien recibidas a fin de disipar las dudas sobre la aplicación de las normas de desplazamiento por parte de los Estados miembros. La Comisión también propuso establecer requisitos administrativos específicos para la aplicación de las normas de desplazamiento en el transporte por carretera con el fin de evitar una carga administrativa indebida para los operadores. La posición del Consejo refrenda la

propuesta de la Comisión y establece que los intercambios de información entre las autoridades nacionales y la presentación de las declaraciones de desplazamiento por parte de las empresas de transporte por carretera se realizarán a través del Sistema de Información del Mercado Interior (IMI). El uso del IMI reducirá aún más la carga administrativa, tanto para las administraciones como para las empresas, y contribuirá, por lo tanto, al objetivo general del paquete de movilidad.

- *Introducción de una nueva tecnología del tacógrafo*

La Comisión no propuso modificar el Reglamento sobre los tacógrafos. Sin embargo, el Consejo consideró necesario introducir una nueva generación de tacógrafos «inteligentes» para determinar con mayor precisión la posición de los vehículos utilizados en las operaciones de transporte transfronterizo, facilitando así el cumplimiento de las normas sociales y de mercado interior. La posición del Consejo especifica un calendario para la adopción de esta nueva tecnología en los vehículos nuevos (dos años a partir de la fecha de adopción de las especificaciones técnicas) y en la flota existente (instalación en un plazo de tres años a partir de la fecha de adopción de las especificaciones técnicas para todos los vehículos equipados con un tacógrafo distinto del tacógrafo inteligente en su versión 1; instalación en un plazo de cuatro años a partir de la fecha de adopción de las especificaciones técnicas para todos los vehículos equipados con la versión 1 del tacógrafo inteligente). La posición del Consejo está en plena consonancia con un objetivo fundamental del paquete de movilidad, que consiste en permitir una aplicación efectiva y eficiente de las nuevas normas sociales y de mercado interior.

- *Aplicación de las normas sobre el acceso a la profesión y sobre los tiempos de conducción y los períodos de descanso a los vehículos industriales ligeros*

Con el fin de introducir un nivel mínimo de profesionalización de los operadores que utilizan vehículos comerciales ligeros y, por tanto, de aproximar las condiciones de competencia entre los operadores, la Comisión propuso ampliar algunas de las normas sobre el acceso a la profesión de transportista de mercancías por carretera a empresas que utilizan vehículos comerciales ligeros. En concreto, estos operadores estarían sujetos a los criterios de establecimiento efectivo y fijo y de capacidad financiera apropiada. La posición del Consejo refrenda la inclusión de los operadores que utilizan vehículos comerciales ligeros en el ámbito de aplicación de las normas sobre el acceso a la profesión de transportista por carretera, aplicando al mismo tiempo todas las normas a dichos operadores. Sin embargo, solo están sujetos a estas normas los operadores que efectúen transportes internacionales por cuenta ajena y que utilicen vehículos cuya masa máxima en carga autorizada supere las 2,5 toneladas. Además, la posición del Consejo hace extensivas a estos operadores las normas sobre los tiempos de conducción y los períodos de descanso y los tacógrafos. La posición del Consejo responde al objetivo de la propuesta de la Comisión de introducir un nivel mínimo de profesionalización para los operadores que utilizan vehículos industriales ligeros y establecer una igualdad de condiciones entre estos y los operadores que utilizan vehículos pesados de transporte de mercancías. La posición del Consejo por la que, además, se somete a estos operadores a las normas sobre los tiempos de conducción y los períodos de descanso y a los tacógrafos resulta aceptable, ya que aumentará la seguridad vial para este tipo de vehículos dedicados al transporte internacional por cuenta ajena.

- *Normas sobre cabotaje*

La Comisión propuso revisar las normas sobre cabotaje autorizando un número ilimitado de operaciones en un plazo de cinco días a partir de la descarga del transporte internacional entrante en el Estado miembro de acogida. Esta norma sustituiría la limitación actual de tres operaciones en siete días y tenía por objeto facilitar el cumplimiento, manteniendo al mismo tiempo el nivel actual de apertura del mercado en líneas generales. La posición del Consejo mantiene las actuales restricciones de cabotaje (tres operaciones en siete días), al tiempo que introduce un período de carencia de cuatro días, durante el cual los operadores no pueden realizar más operaciones de cabotaje en el mismo Estado miembro. El Consejo no sigue el enfoque propuesto por la Comisión, cuyo objetivo principal es facilitar el cumplimiento. Mantener el actual modelo de cabotaje es más difícil en términos de cumplimiento, pero la Comisión considera que, con la nueva generación de tacógrafos «inteligentes», que forma parte de la posición del Consejo, será más fácil identificar el tipo y el número de operaciones llevadas a cabo por los respectivos transportistas. Esto debería mejorar la aplicabilidad de las normas de cabotaje con respecto a la situación actual. La Comisión puede aceptar la idea de un período de carencia para abordar el problema del «cabotaje sistemático», es decir, los operadores que repiten períodos consecutivos de cabotaje en el mismo Estado miembro, saliendo y volviendo a entrar a ese Estado miembro, infringiendo de este modo los límites impuestos por el Reglamento (CE) n.º 1072/2009, que se mantienen en el texto de modificación.

- *Criterios de establecimiento relativos a los conductores (Roma I)*

La Comisión no propuso ningún requisito nuevo relativo a la contratación de trabajadores en relación con el criterio de establecimiento efectivo y fijo para el acceso a la profesión de transportista por carretera. La posición del Consejo incluye un nuevo criterio de establecimiento que exige que los operadores dispongan de manera permanente de conductores que normalmente tengan su estacionamiento habitual en un centro de operaciones en el Estado miembro de establecimiento, proporcionalmente al volumen de las operaciones de transporte. El objetivo de la posición del Consejo es contribuir a una dotación de personal suficiente de lo que se supone que es un establecimiento efectivo y fijo. Deja un margen suficiente para evitar una restricción indebida de la libertad de los operadores en materia de contratación de personal.

- *Plazos y fechas de aplicación*

La Comisión no propuso fechas concretas para la aplicación de las nuevas normas. La posición del Consejo establece que el Reglamento por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1071/2009 y (CE) n.º 1072/2009 será aplicable dieciocho meses después de su entrada en vigor. No obstante, tanto el Reglamento (CE) n.º 1071/2009 en su totalidad como la obligación de poseer una licencia comunitaria con arreglo al Reglamento (CE) n.º 1072/2009 se aplicarán únicamente a los operadores que utilicen vehículos comerciales ligeros de más de 2,5 toneladas y que efectúen transportes internacionales veintiún meses después de la fecha de entrada en vigor del Reglamento de modificación. La Directiva de aplicación revisada (Directiva 2006/22/CE) y la *lex specialis* sobre el desplazamiento de trabajadores tendrán un plazo de transposición de las medidas nacionales por parte de los Estados miembros de dieciocho meses a partir de la entrada en vigor del acto. Mientras que los Reglamentos revisados (CE) n.º 561/2006 y (UE) n.º 165/2014 serán inmediatamente aplicables tras su entrada en vigor, incluyen disposiciones transitorias para la aplicación de las disposiciones relativas a la implantación del tacógrafo inteligente (según lo expuesto anteriormente) y la aplicación de las normas a los vehículos industriales ligeros (a partir del 1 de julio de 2026). Las nuevas normas requerirán un tiempo significativo para la adaptación por parte de los Estados miembros, los operadores y la Comisión. En particular, el desarrollo ulterior del Sistema de Información del Mercado Interior para la aplicación de las normas de desplazamiento, los nuevos requisitos de formación y examen para los operadores que utilizan vehículos comerciales ligeros y la evolución técnica necesaria para las nuevas tecnologías de tacógrafos requieren tiempo suficiente para la ejecución. La posición del Consejo a este respecto resulta, por lo tanto, aceptable.

Sin embargo, la Comisión tiene reservas sobre dos medidas incluidas en la posición del Consejo, a saber, la obligación de que los camiones regresen frecuentemente al Estado miembro de establecimiento de los operadores y la posibilidad de que los Estados miembros apliquen restricciones de cabotaje a los trayectos nacionales por carretera de las operaciones de transporte combinado. Por esta razón, la Comisión emitió la siguiente declaración relativa al acuerdo político alcanzado por el Parlamento Europeo y el Consejo el 12 de diciembre de 2019:

«La Comisión toma nota del acuerdo provisional sobre los aspectos sociales y de mercado del paquete de movilidad I alcanzado por el Consejo y el Parlamento Europeo durante el 4.º diálogo tripartito que tuvo lugar los días 11 y 12 de diciembre de 2019.

La Comisión lamenta que el acuerdo político alcanzado por el Consejo y el Parlamento Europeo incluya elementos que no están en consonancia con las ambiciones del Pacto Verde Europeo y con el respaldo del Consejo Europeo al objetivo de lograr la neutralidad climática de la UE para 2050. Se trata de la obligación de devolver el vehículo al Estado miembro de establecimiento cada ocho semanas y de las restricciones impuestas a las operaciones de transporte combinado. Estas medidas no formaban parte de las propuestas de la Comisión adoptadas el 31 de mayo de 2017 y no fueron objeto de una evaluación de impacto. La obligación de devolver el camión conducirá a ineficiencias en el sistema de transporte y a un aumento innecesario de emisiones, contaminación y congestión, mientras que las restricciones al transporte combinado reducen su eficacia para apoyar las operaciones de transporte multimodal de mercancías.

Las mejoras sociales de esta propuesta son significativas. La Comisión va a evaluar de cerca el impacto de estos dos aspectos en el clima, el medio ambiente y el funcionamiento del mercado único. Lo hará desde la perspectiva del Pacto Verde y de las medidas encaminadas a la descarbonización de los transportes y la protección del medio ambiente, garantizando al tiempo el buen funcionamiento del mercado único.

Tras la evaluación de impacto, la Comisión, en caso necesario, ejercerá su derecho a presentar una propuesta legislativa específica antes de que ambas disposiciones entren en vigor.».

Dado que las dos medidas en cuestión forman parte de la posición del Consejo, la Comisión confirma la posición adoptada en la declaración.

4. CONCLUSIÓN

La Comisión considera que, a pesar de la presencia de algunas deficiencias en la posición del Consejo, la introducción de las disposiciones nuevas y más claras descritas anteriormente ofrecerá mejores condiciones laborales y sociales, una competencia leal y una mayor seguridad jurídica en el sector del transporte por carretera. Las nuevas disposiciones también constituirán una base sólida para el futuro cumplimiento de las normas de transporte por carretera.

Con ánimo de compromiso, la Comisión acepta la posición adoptada por el Consejo, permitiendo así al Parlamento Europeo adoptar el texto definitivo en segunda lectura. De hecho, la Comisión considera que la adopción de las propuestas sociales y de mercado aportará beneficios sustanciales al sector del transporte por carretera. Sin embargo, la Comisión mantiene sus reservas en cuanto a dos de las medidas incluidas en la posición del Consejo.