



Bruselas, 28 de noviembre de 2018
(OR. en)

14802/18

Expedientes interinstitucionales:

2017/0121(COD)

2017/0122(COD)

2017/0123(COD)

TRANS 582
SOC 738
EMPL 552
MI 903
COMPET 823
CODEC 2123

INFORME

De: Secretaría General del Consejo

A: Consejo

N.º doc. prec.: ST 13922/1/18 REV 1

N.º doc. Ción.: ST 9668/17
ST 9670/17
ST 9671/17

Asunto: Paquete de movilidad I:

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican el Reglamento (CE) n.º 1071/2009 y el Reglamento (CE) n.º 1072/2009 con el fin de adaptarlos a la evolución del sector

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

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/22/CE en lo relativo 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

– Orientación general

I. INTRODUCCIÓN

1. La Comisión adoptó las tres propuestas el 31 de mayo de 2017 en el marco de la primera entrega del conjunto de medidas sobre movilidad. Los principales planteamientos de cada una de las propuestas son los siguientes:
 - *Acceso a la actividad y al mercado*: endurecimiento y armonización de las condiciones para la creación de empresas y mejora de la cooperación de los Estados miembros contra las sociedades fantasma; autorización obligatoria de los operadores de vehículos comerciales ligeros; revisión y simplificación de las restricciones al cabotaje y de los mecanismos de control conexos; transición hacia la documentación electrónica;
 - *Tiempos de conducción y descanso y tacógrafo*: mayor flexibilidad en el uso de los periodos de descanso semanal para facilitar el regreso periódico de los conductores a su lugar de residencia; obligación clara de los operadores de facilitar al conductor alojamiento adecuado y pagado fuera de la cabina del vehículo; obligación de registrar los cruces de frontera en el tacógrafo para facilitar los controles;
 - *Desplazamiento de los trabajadores del sector del transporte por carretera y control del cumplimiento de la legislación social*: clarificar la aplicación de los principios del desplazamiento de los trabajadores estableciendo un umbral para el tiempo pasado en un Estado miembro (tres días al mes en caso de transporte internacional) transcurrido el cual se aplican las disposiciones nacionales sobre vacaciones anuales pagadas y salario mínimo; listas de comprobación detalladas para los controles en el Estado miembro de acogida basadas en un método de clasificación de riesgos armonizado y que también abarque la Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo.

2. La Comisión de Transportes y Turismo del Parlamento Europeo (TRAN) nombró a D. Ismail Ertug (S&D, DE) ponente de la propuesta que modifica los Reglamentos 1071/2009 y 1072/2009, a D. Wim van de Camp (EPP, NL) ponente de la propuesta que modifica los Reglamentos 561/2006 y 165/2014, y a D.^a Merja Kyllönen (EUL/NGL, FI) ponente de la propuesta que modifica la Directiva 2006/22/CE y fija normativas específicas con respecto al desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera. La Comisión de Empleo y Asuntos Sociales (EMPL) dictaminó sobre la primera propuesta el 30 de abril de 2018, sobre la segunda el 26 de abril de 2018 y sobre la tercera el 4 de mayo de 2018. El Pleno del Parlamento, en su reunión del 4 de julio de 2018, votó enmiendas a los informes de la Comisión TRAN, pero no hubo mayoría para aprobar ninguna de ellas. Las deliberaciones continúan en la Comisión TRAN.
3. El Comité Económico y Social Europeo adoptó dos dictámenes sobre las tres propuestas el 18 de enero de 2018, y el Comité de las Regiones un dictamen que abarca estas propuestas el 1 de febrero de 2018.

II. TRABAJOS EN EL CONSEJO

4. El Grupo «Transportes Terrestres» estudió las propuestas durante anteriores presidencias entre el 1 de junio de 2017 y el 14 de mayo de 2018, con los consiguientes informes de situación¹ presentados al Consejo los días 5 de diciembre de 2017 y 7 de junio de 2018. Las Delegaciones DK y UK mantienen sendas reservas de estudio parlamentario.
5. Durante la Presidencia austriaca, el Grupo debatió los posibles avances y varias propuestas transaccionales de la Presidencia entre el 1 de octubre y el 6 de noviembre de 2018. Las propuestas transaccionales de la Presidencia tienen la finalidad de lograr un equilibrio adecuado entre la protección social y el funcionamiento del mercado interior, reduciendo a la vez la carga administrativa. Se basan en los siguientes pilares principales, considerados como un conjunto:

¹ Docs. 14841/17 y 9259/18.

6. Tacógrafos (Reglamento (UE) n.º 165/2014)

- A partir de junio de 2022, los nuevos vehículos estarán equipados con la segunda versión del tacógrafo inteligente (artículo 8, apartado 1, párrafo segundo). Los vehículos equipados con la primera versión del tacógrafo inteligente a partir de junio del año que viene deberán recibir una actualización informática para pasar a la segunda versión antes del término de 2024.
- Todos los vehículos que realicen operaciones de transporte internacional serán retroadaptados con la segunda versión del tacógrafo inteligente de aquí al término de 2024 (artículo 3, apartado 4).
- La segunda versión posibilitará el registro automático del momento y lugar en que se haya cruzado la frontera y la localización de las actividades de carga y descarga.
- Hasta que se lleve a término el proceso de retroadaptación, los conductores estarán obligados a registrar manualmente el código de país en el primer lugar en que paren tras la frontera cuando usen tacógrafos analógicos o digitales.
- Debido a la mayor cantidad de datos que deben registrar los nuevos tacógrafos inteligentes y a la necesidad de conservar los últimos 56 días de introducción de datos, como propone la Presidencia, las tarjetas de conductor tendrán que sustituirse de aquí a 2024².

La propuesta transaccional de la Presidencia figura en la adenda 3 del presente informe.

7. Cabotaje (Reglamento (CE) n.º 1072/2009)

- Debe mantenerse la norma actual de un máximo de tres operaciones en siete días (artículo 8, apartado 2), a la vez que se subsanan las deficiencias detectadas por la evaluación ex post mediante un mejor seguimiento, la información del tacógrafo y los documentos de carga en formato papel o electrónico accesibles durante los controles de carretera (artículo 8, apartados 3 y 4 *bis*).

² Las tarjetas de conductor deberán cambiarse cada cinco años. Ya que las tarjetas de conductor se rechazarán técnicamente al cabo de cinco años, no es posible prorrogar la validez de las tarjetas de conductor existentes para que coincida exactamente con el año de renovación del tacógrafo, esto es, 2024.

- Para hacer frente a usos indebidos en forma de cabotaje sistemático, es preciso instaurar un período de espera de siete días (artículo 8, apartado 2 *bis*) tras la última operación de cabotaje dentro del límite permitido, antes de que puedan realizarse nuevas operaciones de cabotaje en el mismo Estado miembro con el mismo vehículo.

La propuesta transaccional de la Presidencia figura en la adenda 2 del presente informe.

8. Criterios de establecimiento para los transportistas por carretera (Reglamento (UE) n.º 1071/2009)

- La necesidad de que los transportistas por carretera cuenten con un establecimiento efectivo y no con meras empresas ficticias debe hacerse más imperiosa mediante el regreso periódico en el plazo de seis semanas a un centro de operaciones en el Estado miembro de establecimiento de los vehículos utilizados en el transporte internacional (artículo 5, apartado 1, letra c *bis*). Es conveniente modificar esta obligación respecto de los Estados miembros insulares, para evitar una carga desproporcionada.

La propuesta transaccional de la Presidencia figura en la adenda 1 del presente informe.

9. Tiempos de conducción y descanso (Reglamento (CE) n.º 561/2006)

- El transportista estará obligado a organizar los horarios de trabajo de manera que el conductor pueda regresar al domicilio al menos cada cuatro semanas (artículo 8, apartado 8 *bis*), y este intervalo podrá disminuirse a tres semanas en caso de que previamente haya disfrutado de dos períodos de descanso semanales reducidos. El transportista ha de demostrar que ha cumplido esta obligación facilitando los cuadros de servicios, los registros del tacógrafo y cualquier otra prueba de que disponga.
- La norma actual sobre tiempo máximo de conducción (90 horas en dos semanas consecutivas, artículo 6, apartado 3) debe permanecer vigente. Al mismo tiempo, debe ser posible tener dos descansos semanales reducidos consecutivos durante un período de cuatro semanas (artículo 8, apartado 6). El objetivo de la propuesta, que ya figura en la iniciativa de la Comisión, es fomentar la introducción de períodos de descanso más largos (un período de descanso semanal normal de 45 horas más las compensaciones por los descansos reducidos). La Presidencia sugiere que en caso de haber disfrutado de dos períodos de descanso semanales reducidos consecutivos, el siguiente período de descanso semanal normal deba prolongarse con un período de compensación.

- El período de descanso semanal normal (de al menos 45 horas) deberá pasarse fuera de la cabina en un lugar adecuado, pagado por el empresario (a menos que el conductor vuelva a su domicilio) (artículo 8, apartado 8). Esta prohibición de dormir en la cabina corresponde a la propuesta la Comisión.
- Para dar curso a los problemas prácticos de encontrar un alojamiento conveniente cerca de la red de carreteras, el descanso semanal ordinario podrá excepcionalmente pasarse en el vehículo si se aparca en una zona específica con las instalaciones adecuadas para el conductor y si la cabina cumple determinados criterios mínimos (artículo 8, apartado 8). Será el empresario el que pague el derecho de acceso a estas zonas específicas.
- Como medida transitoria (18 meses), habida cuenta de la falta de zonas de estacionamiento específicas, podrá permitirse dormir en una cabina acondicionada cuando se haya aparcado en una zona de estacionamiento que no esté acondicionada pero que cuente como mínimo con instalaciones sanitarias.

La propuesta transaccional de la Presidencia figura en la adenda 3 del presente informe.

10. Desplazamiento de los conductores (*lex specialis* de la Directiva sobre desplazamiento de trabajadores)

- La Presidencia propone abandonar el concepto de período de gracia y por el contrario atender al carácter de la operación. Si una operación se organiza de tal manera que permanece intacto el vínculo laboral del conductor con el Estado miembro de establecimiento, es preciso excluir al conductor de las normas de desplazamiento. Este planteamiento también evita la difícil definición del número de días u horas preferible.
- Se debe excluir explícitamente el tránsito de las normas de desplazamiento (artículo 2, apartado 2 *sexies*)
- Las operaciones de transporte bilateral también deben excluirse explícitamente de las normas de desplazamiento (artículo 2, apartado 2). Por operación de transporte bilateral se entiende el traslado de mercancías³ basado en un contrato de transportes desde el Estado miembro de establecimiento en el que se cargan las mercancías hasta otro Estado miembro o tercer país en el que se descargan. Si la operación bilateral de transporte va seguida del viaje de vuelta al Estado miembro de establecimiento, también es preciso excluir al conductor de las normas de desplazamiento respecto de dicho viaje.

³ Se propone una disposición parecida para el transporte de pasajeros.

- Si se atraviesan otros Estados miembros durante este viaje al país de destino, se permite un máximo de dos actividades adicionales de carga o descarga sin tener que aplicar el régimen de desplazamiento. Si se atraviesan los mismos Estados miembros en el viaje de vuelta al Estado miembro de establecimiento, se permiten otras dos actividades adicionales de carga o descarga sin tener que aplicar el régimen de desplazamiento.
- Para todos los demás tipos de operaciones, incluido el cabotaje, se aplicaría el régimen integral de desplazamiento a partir del primer día de la operación, ya que no se prevén normas especiales (salvo normas especiales sobre control y ejecución).
- En lo que se refiere a la parte de carretera de una operación combinada de transporte, no cabe considerar como desplazado al conductor si esta parte de carretera en sí misma constituye una operación bilateral de transporte a partir del Estado miembro de establecimiento. En todos los demás casos, en particular cuando la parte de carretera se realiza *dentro* de otro Estado miembro, hay que considerar como desplazado al conductor (artículo 2, apartado 2 *septies*).
- Para reducir la carga administrativa, es preciso establecer una lista cerrada de los documentos necesarios para la inspección en carretera (artículo 2, apartado 4), como propone la Comisión. Debe utilizarse el Sistema de Información del Mercado Interior (IMI) para la cooperación entre Estados miembros y para la presentación de declaraciones de desplazamiento y documentos de remuneración por parte de la empresa de transportes.
- Las normas especiales sobre desplazamiento deben empezar a aplicarse lo antes posible (plazo de aplicación de 18 meses) para aportar claridad al sector y poner fin a las medidas nacionales de distintos ámbitos y procedimientos. Sin embargo, la Presidencia sugiere introducir paulatinamente la posibilidad de aumentar la flexibilidad para las actividades de carga o descarga junto con la utilización de la versión 2 del tacógrafo inteligente.

La propuesta transaccional de la Presidencia figura en la adenda 4 del presente informe.

III. PRINCIPALES CUESTIONES PENDIENTES

11. Cabotaje (Reglamento (CE) n.º 1072/2009)

- Muchos Estados miembros consideran desproporcionada la sugerencia de la Presidencia de un período de espera de siete días; algunos no están dispuestos a aceptar un período de espera en absoluto, o tan solo en lo referente al descanso semanal. Algunos Estados miembros consideran insuficiente un período de siete días. Otras delegaciones respaldaron la idea de una salvaguardia alternativa que estipularía el regreso del vehículo al Estado miembro de establecimiento antes de poder comenzar nuevos transportes de cabotaje, después de un transporte internacional.
- Algunas delegaciones consideran que es muy importante definir una salvaguardia contra el uso indebido de la libertad para prestar servicios de transporte combinado para operaciones de cabotaje continuas⁴.

12. Criterios de establecimiento para los transportistas por carretera (Reglamento (UE) n.º 1071/2009)

- Muchas delegaciones se oponen a tener, como elemento de establecimiento efectivo, la obligación de regreso periódico del vehículo utilizado en el transporte internacional a un centro de operaciones en el Estado miembro de establecimiento. En su opinión, dicho requisito discrimina a los Estados miembros periféricos, es desproporcionado en su ámbito de aplicación y va en contra de las políticas del mercado único y sobre reducción de emisiones. Hay otras delegaciones que manifiestan su inquietud sobre el carácter ejecutorio de tal obligación mediante inspecciones de trabajo o de comercio. Otras delegaciones respaldan a la Presidencia en cuanto al refuerzo de los criterios de establecimiento, a fin de luchar contra la práctica de las empresas ficticias y solicitan un regreso más frecuente (propuesta actual: cada seis semanas).

⁴ Véase a este respecto el informe al Consejo sobre la propuesta por la que se modifica la Directiva 92/106/CEE relativa al establecimiento de normas comunes para determinados transportes combinados de mercancías entre Estados miembros.

13. Tiempos de conducción y descanso (Reglamento (CE) n.º 561/2006)

- En lo que se refiere al regreso periódico del conductor a su domicilio, las delegaciones tienen puntos de vista diferentes en cuanto a la frecuencia, que oscila entre cada dos semanas y cada ocho semanas. Algunas delegaciones insisten en la necesidad de tener más en cuenta la elección del conductor sobre el lugar en que quiere pasar el período de descanso normal.
- En lo que se refiere a la prohibición de dormir en la cabina durante los períodos ordinarios de descanso semanal, varias delegaciones mantienen su postura de que no debe concederse ninguna excepción, ya que estos períodos deben suponer una separación física entre el conductor y el vehículo, para que el conductor tenga una sensación real de tiempo libre. Además, consideran que la insistencia en declarar aptas determinadas zonas de aparcamiento da lugar a un debate improcedente sobre infraestructuras, sin resolver el problema real de la congestión de los aparcamientos.
- Muchas delegaciones respaldan el planteamiento de la Presidencia, pero solicitan además un período transitorio más largo que permita el uso de aparcamientos no aptos para mitigar el problema de que en la actualidad no existen suficientes aparcamientos con las características requeridas.
- Algunas delegaciones mantienen una reserva de estudio desfavorable sobre la flexibilidad que presenta la propuesta para tomar dos períodos de descanso semanales reducidos consecutivos, por motivos de seguridad vial.

14. Desplazamiento de los conductores (*lex specialis* de la Directiva sobre desplazamiento de trabajadores)

- La mayoría de las delegaciones coincide con la Presidencia en el planteamiento de eximir algunos tipos de transporte respecto de la Directiva sobre desplazamiento de trabajadores, y de dejar que esta Directiva se aplique a otros tipos sin restricciones. Sin embargo, algunas delegaciones no acaban de estar convencidas, por distintas razones: sea porque lamentan la consecuencia de la discriminación contra determinados modelos de negocio y las posibles ventajas competitivas para operadores de terceros países, sea porque echan en falta la salvaguardia de un límite temporal estricto después del cual las normas de desplazamiento se aplicarían en todos los casos.
- Las delegaciones aceptan en términos generales que las normas de desplazamiento no se apliquen en una situación de tránsito y sí deban aplicarse durante las operaciones en el mercado nacional (cabotaje). En lo que se refiere a la exención de las operaciones de transporte bilateral propuesta por la Presidencia, la mayoría las delegaciones puede aceptarlo en principio, pero hay disparidad de opiniones sobre detalles importantes, en particular:

- el ámbito del concepto «bilateral», si tiene que originarse en el Estado miembro de establecimiento y si el viaje de vuelta debe estar exento solo si se somete a restricciones. Algunas de las delegaciones prefieren una definición más amplia;
 - la flexibilidad de añadir actividades de carga o descarga por el camino. Algunos Estados miembros consideran que dos actividades constituyen un mínimo absoluto. Otros se oponen a toda flexibilidad adicional, razonando que diluye el concepto de distinción entre tipos de transporte y da lugar a problemas de control;
- Las delegaciones manifiestan opiniones distintas sobre cuándo deben comenzar a aplicarse las normas especiales de desplazamiento. Algunas de ellas, en particular las que entretanto han desarrollado regímenes nacionales, requieren una transición gradual y consideran que la segunda versión del tacógrafo inteligente es una condición previa para permitir la aplicación de las nuevas normas. Otras solicitan una aplicación inmediata en vista del calendario para la modificación de la Directiva sobre desplazamiento de trabajadores y defienden que la mejora del control de las normas de desplazamiento será posible sin la segunda versión del tacógrafo inteligente.

15. El representante de la Comisión respaldó a la Presidencia en su intento de encontrar un equilibrio en el conjunto transaccional. Se mostró favorable a varios de los nuevos elementos en comparación con la propuesta (en particular la retroadaptación más temprana, las exenciones limitadas de la prohibición de dormir en la cabina, el uso del sistema IMI) y solicitó, en lo que se refiere a las normas de cabotaje, que la propuesta transaccional no dé lugar, en el momento actual de la evolución de la política común de transportes, a un acceso al mercado mayor ni menor, que era la idea subyacente de la propuesta la Comisión. En lo que se refiere a las normas de desplazamiento, la Comisión destacó que cualquier modelo que se establezca debe respetar el principio de equilibrio entre la protección de los derechos sociales de los conductores y la libertad de prestación transfronteriza de servicios por parte de los transportistas.
16. El 23 de noviembre de 2018, el Coreper examinó las propuestas por segunda vez para preparar la sesión del Consejo y decidió remitir el expediente, con cuestiones pendientes, al Consejo para que decidiera.

17. A raíz de la reunión del Coreper, la Presidencia ha introducido las siguientes modificaciones a la propuesta transaccional:

- En el artículo 8, apartado 8 *bis*, de la propuesta relativa al Reglamento (CE) n.º 561/2006 (obligación del empresario de organizar el regreso periódico del conductor a su domicilio⁵), la residencia del conductor se ha añadido como destino alternativo de regreso, a fin de que la disposición sobre el regreso sea más atractiva para los conductores.
- En el artículo 2 de la *lex specialis*, se han introducido varias modificaciones destinadas a aclarar más la exención a las normas de desplazamiento⁶: se inserta el apartado 1 *bis* para aclarar el ámbito de aplicación de las situaciones de desplazamiento cubiertas por las normas especiales, concretamente los casos en que el conductor es enviado a otro Estado miembro con un contrato o cuando es enviado a un establecimiento o empresa que es propiedad de la empresa remitente. En el apartado 2, se ha añadido una referencia a la definición de «país de establecimiento». Los apartados 2 a 2 *quater* establecen una estructura más clara sobre la exención (transporte bilateral de mercancías, actividades adicionales en el transporte de mercancías, transporte bilateral de pasajeros, actividades adicionales en el transporte de pasajeros). Por último, se ha añadido el apartado 2 *quinquies* para aclarar que las normas de desplazamiento son aplicables durante el transporte de cabotaje.

IV. CONCLUSIONES

18. Habida cuenta de lo anterior, se ruega al Consejo que examine los textos que figuran en las adendas del presente informe y adopte una orientación general sobre la propuesta.

⁵ ADD 3 del presente informe, página 9.

⁶ ADD 4 del presente informe, páginas 15 y 16.