



Bruselas, 23 de noviembre de 2017
(OR. en)

14841/17

Expedientes interinstitucionales:

2017/0123 (COD)

2017/0122 (COD)

2017/0121 (COD)

2017/0113 (COD)

TRANS 514
SOC 757
EMPL 577
MI 869
COMPET 811
CODEC 1903
IA 197

INFORME

De: Secretaría General del Consejo

A: Consejo

N.º doc. Ción.: ST 9668/17 TRANS 212 CODEC 923
ST 9669/17 TRANS 213 CODEC 924
ST 9671/17 TRANS 215 SOC 441 EMPL 342 MI 456 COMPET 450
CODEC 926
ST 9670/17 TRANS 214 SOC 440 CODEC 925

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/EC 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

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/1/CE, relativa a la utilización de vehículos alquilados sin conductor en el transporte de mercancías por carretera

– Informe de situación

I. INTRODUCCIÓN

La Comisión adoptó las cuatro propuestas el 31 de mayo de 2017, como parte del primer bloque del paquete de movilidad. A continuación, el 8 de junio de 2017, tuvo lugar una presentación al Consejo (punto «Varios»).

El objetivo general de las propuestas es mejorar la aplicación de las normas sociales y de mercado mediante un proceso de aclaración, simplificación y mejora de las disposiciones relativas a la supervisión. Los principales planteamientos de cada una de las propuestas son los siguientes:

- acceso a la profesión y al mercado: endurecimiento y armonización de las condiciones de establecimiento y creación de una cooperación más eficiente entre Estados miembros a fin de luchar contra las denominadas empresas ficticias; ampliación de la obligatoriedad de disponer de licencia a los vehículos comerciales ligeros; revisión y simplificación de las restricciones al cabotaje y establecimiento de normas de control relacionadas con este; transición hacia la documentación electrónica;
- pausas y tacógrafo: introducción de cierta flexibilidad en la distribución de los periodos de descanso semanales a fin de permitir cierta concentración cada tres semanas; combinación de esta flexibilidad con una obligación clara para los operadores de proporcionar alojamiento adecuado y pagado fuera de la cabina del conductor, en particular la posibilidad de volver a casa periódicamente; obligación para el conductor de registrar los cruces de fronteras en el tacógrafo, a fin de facilitar el seguimiento de las normas sociales y de cabotaje;
- Directiva relativa a la garantía de cumplimiento y al desplazamiento de los trabajadores del sector del transporte por carretera: aclaración de la aplicación de los principios del «desplazamiento de trabajadores» a través del establecimiento de un tiempo mínimo que los conductores deben haber pasado en un Estado miembro (tres días al mes en el caso del transporte internacional) para que sean de aplicación las normas locales relativas al salario mínimo y a las vacaciones anuales; mejora del cumplimiento mediante unas listas de comprobaciones adaptadas para los controles en carretera, un método armonizado de clasificación de riesgos y la incorporación de la Directiva sobre el tiempo de trabajo a los elementos de control obligatorio;
- vehículos de alquiler: atenuación de las restricciones relativas al uso de vehículos alquilados para el transporte internacional.

El Grupo «Transportes Terrestres» estudió las propuestas en diecisiete ocasiones entre el 1 de junio y el 6 de noviembre de 2017. Todas las Delegaciones formularon reservas generales de estudio; así pues, el debate sobre determinados temas generó una cantidad variable de intervenciones y posiciones. Las Delegaciones DK, PL y UK formularon reservas de estudio parlamentario. La Delegación NL mencionó una evaluación de impacto en curso a escala nacional.

El 13 y el 21 de junio de 2017, las Delegaciones debatieron las evaluaciones de impacto adjuntas a las propuestas, y se reservaron el derecho de realizar nuevas observaciones más adelante. En lo que respecta al pilar social, en general las Delegaciones reconocieron la calidad de la evaluación de impacto. Sin embargo, varias Delegaciones criticaron los supuestos relativos a los costes relacionados con la aplicación de las normas sobre «desplazamiento de trabajadores» en el ámbito del transporte internacional. Dichas Delegaciones también sostuvieron que los nuevos requisitos relativos al tiempo de descanso aumentaban todavía más la carga que supone el control. Algunas Delegaciones también pusieron en entredicho la viabilidad de tomar descansos de manera regular fuera de los vehículos cuando no haya suficientes plazas de aparcamiento seguras disponibles. Otras opinaron que unas normas más flexibles sobre el tiempo de descanso podrían tener consecuencias negativas sobre la seguridad vial.

En lo que respecta al acceso al mercado, las Delegaciones coincidieron con el estudio que figura en la evaluación de impacto de la Comisión y que señala que la dificultad práctica para controlar las normas de cabotaje es una deficiencia clave, mientras que algunas Delegaciones destacaron que la carga que supone el control afecta en la práctica a muy pocos Estados miembros, en cuyo territorio se realiza la mayoría del cabotaje. Algunas Delegaciones dudaron de que la cantidad de operaciones ilegales pudiera justificar la reformulación de las normas del cabotaje, ya que se estimó que dichas operaciones no eran muy numerosas en términos relativos. Dichas Delegaciones manifestaron su desacuerdo con la afirmación de que la simplificación de las normas propuestas garantizaría en gran medida un *statu quo* del número de operaciones de cabotaje, ya que algunos de los cálculos presentados sugieren una disminución de la actividad. Estas Delegaciones indicaron su preferencia por una opción que permitiría, a la vez, reforzar las normas sociales y abrir el acceso al mercado. Otro grupo de Delegaciones adoptó una posición contraria y predijo un aumento considerable del cabotaje, en particular del problema que supone el cabotaje sistemático; consideró que, mientras hubiera grandes diferencias en el ámbito de las normas sociales en la UE, dicho aumento sería inadecuado.

Mencionando el estudio sobre el acceso a la profesión que figura en la evaluación de impacto, un importante número de Delegaciones consideró que la base para los requisitos de concesión de licencias para los vehículos comerciales ligeros era débil. Algunos fueron más allá y afirmaron que el estudio no demostraba con pruebas la necesidad de regular todos los vehículos comerciales ligeros a escala de la UE. La mayoría de las Delegaciones apoyó el planteamiento consistente en reforzar los requisitos de establecimiento y limitar la posibilidad de establecer requisitos de acceso adicionales a escala nacional. Algunos Estados miembros manifestaron su preocupación por la propuesta de abolición de los criterios nacionales adicionales, y mencionaron un impacto negativo específico a escala nacional.

Finalmente, en relación con los vehículos de alquiler, las Delegaciones reconocieron el impacto positivo esperado en lo que respecta a la penetración del mercado de los vehículos de alquiler, pero varias destacaron que los posibles efectos negativos requerirían análisis adicionales. Sus preocupaciones tenían que ver con una posible erosión fiscal y con la controlabilidad, es decir que ambas estaban relacionadas con las restricciones restantes a la circulación de vehículos alquilados y las operaciones de cabotaje. El argumento de que un mercado de vehículos de alquiler más eficiente tendría sin duda alguna un impacto positivo en el medio ambiente no convenció a algunas Delegaciones.

II. HIPÓTESIS DE LA PRESIDENCIA PARA LAS PROPUESTAS TRANSACCIONALES

a) Reglamento (CE) n.º 1071/2009

Vehículos comerciales ligeros

En lo que respecta al acceso a la profesión para los operadores de vehículos comerciales ligeros, la propuesta transaccional de la Presidencia está compuesta por los elementos siguientes:

- Únicamente los operadores que operen **a escala internacional** con vehículos comerciales ligeros con un **peso** de entre [2,5-2,8 toneladas] y 3,5 toneladas entrarían en el ámbito de aplicación de la Directiva, puesto que la preocupación principal de los Estados miembros guardaba relación con un aumento de la visibilidad de dichos vehículos en el mercado de los transportes internacionales por carretera. El establecimiento de un peso mínimo evitaría tener que abarcar un número muy importante de vehículos y operadores adicionales sin ninguna presencia en el mercado de los transportes internacionales. También abordaría las preocupaciones de proporcionalidad, evitando una carga administrativa innecesaria para los operadores que utilicen vehículos polivalentes del tamaño de un turismo. Se propuso un umbral de entre 2,5 y 2,8 toneladas.

- Los operadores pertinentes que deseen llevar a cabo operaciones de transporte internacionales con un vehículo comercial ligero por encima del umbral de peso deberán solicitar una **licencia de la UE**. La autoridad emisora debe especificar en las copias auténticas que dichas licencias se expiden para un vehículo o a una combinación de vehículos de entre [2,5-2,8] y 3,5 toneladas, a fin de evitar que se eludan las normas sobre acreditación de la capacidad financiera, más exigentes para los vehículos pesados.
- Los cuatro **criterios de autorización** — establecimiento fijo, honorabilidad, competencia profesional y acreditación de la capacidad financiera — se aplicarían a los vehículos comerciales ligeros. Este planteamiento establecería una situación de igualdad de condiciones entre los operadores que realicen actividades de transporte internacional, los de vehículos comerciales ligeros y los que cuenten con flotas mixtas; estos últimos ya están obligados a cumplir los cuatro criterios.
- La Presidencia también propuso algunas **medidas transitorias** en relación con la aplicación de estas nuevas normas, a fin de conceder tiempo suficiente a los Estados miembros para establecer los sistemas administrativos necesarios para conceder licencias a los operadores de vehículos comerciales ligeros, y a los operadores de vehículos comerciales ligeros para cumplir las nuevas normas.

Criterios de establecimiento y requisitos nacionales añadidos

La propuesta transaccional de la Presidencia facilita la propuesta de la Comisión de abolir la posibilidad de que los Estados miembros añadan requisitos de concesión de licencias a escala nacional. Ello aportaría transparencia en toda la UE en lo que respecta al acceso a la profesión. Teniendo en cuenta que probablemente haya que adaptarse a algunas especificidades nacionales, especialmente en relación con los criterios de establecimiento, la Presidencia propuso añadir a los criterios obligatorios una lista de criterios de establecimiento voluntarios que los Estados miembros podrán solicitar, si así lo desean.

Además, la Presidencia propuso una redacción más concreta en relación con los criterios obligatorios de establecimiento (por ejemplo, sustituyó «activos» y «personal» por «vehículos» y «conductores») y propuso dos más, a saber, que la empresa debe estar registrada en un registro nacional de actividad económica; y estar sujeta a impuestos en el Estado miembro de establecimiento.

Capacidad financiera

La Presidencia propuso que en el caso de las flotas mixtas se apliquen a los vehículos comerciales ligeros los mismos requisitos financieros reducidos que se aplican a las empresas cuya flota se compone únicamente de vehículos comerciales ligeros. Así se garantizaría que todos los operadores reciben el mismo trato cuando utilizan vehículos comerciales ligeros. La Presidencia propuso también que este requisito se aplique solo a los vehículos de menos de 3,5 toneladas, pero no a los conjuntos de vehículos, ya que de lo contrario se complicaría considerablemente la aplicación de las normas.

En cuanto a la acreditación de la capacidad financiera, la Presidencia propuso mantener el marco jurídico vigente, que permite a la administración competente exigir una garantía bancaria o un seguro en cualquier circunstancia, y no solo en ausencia de las cuentas anuales aprobadas de la empresa, como proponía la Comisión.

b) Reglamento (CE) n.º 1072/2009

Transportes de cabotaje

En aras de la claridad, la Presidencia propuso definir claramente en el texto jurídico el inicio del transporte de cabotaje. La definición propuesta permitiría que el inicio del transporte de cabotaje no se produzca hasta que se haya completado íntegramente la descarga en el Estado miembro de acogida.

Controles del transporte de cabotaje

La Presidencia propuso que no se estableciera un número fijo de controles de cabotaje que deben llevar a cabo las autoridades nacionales competentes. Según la propuesta de la Presidencia, debe realizarse un número suficiente de controles, el cual se determinará en función del nivel de riesgo, lo que permitiría al Estado miembro tener en cuenta el total de actividades de cabotaje que tienen lugar en el país y el índice de riesgo de las zonas en las que se podrían estar realizando transportes de cabotaje ilegales. El planteamiento propuesto permitiría a los Estados miembros llevar a cabo controles del transporte de cabotaje en función de su situación concreta.

La Presidencia propuso también que los tres controles de carretera concertados y obligatorios que se deben llevar a cabo cada año se puedan llevar a cabo en el marco de la obligación ya vigente de realizar seis controles de carretera concertados al año, a otros efectos, en virtud de la Directiva 2006/22/CE, en materia de aplicación.

c) **Reglamento (CE) n.º 561/2006**

Descanso semanal normal en la cabina del conductor

La Presidencia propuso seguir la propuesta de la Comisión en lo que respecta a la prohibición general de disfrutar los descansos semanales normales o los descansos de compensación en la cabina del conductor. Al mismo tiempo, la Presidencia propuso introducir una exención que permita al conductor tomarse el descanso semanal normal en el vehículo cuando este esté adecuadamente equipado para el descanso de cada uno de los conductores y se encuentre estacionado en un área de descanso apropiada que ofrezca zonas de estacionamiento seguras y protegidas y disponga de instalaciones sanitarias adecuadas para comodidad del conductor. Habría que definir en el Reglamento el concepto de «área de descanso apropiada». Esta área de descanso apropiada tendría que cumplir ciertos criterios de seguridad, protección y servicios.

La Presidencia también subrayó que la información relativa a estas áreas de descanso apropiadas tendría que estar fácilmente a disposición de los transportistas y los conductores, preferiblemente a través de un punto único de acceso a la información para todos los Estados miembros.

Regreso al hogar y planificación del descanso semanal

La Presidencia propuso que, en lo que respecta a la obligación del transportista de ofrecer al conductor la posibilidad de regresar a su hogar, la frecuencia fijada sea de cada seis semanas, para tener en cuenta también a los transportistas de los Estados miembros periféricos. La Presidencia considera importante que el término «hogar» no se defina de manera restrictiva, puesto que debe dejarse al conductor cierto margen de flexibilidad y elección.

En lo que se refiere a la planificación del descanso semanal, la Presidencia propuso mantener el planteamiento bisemanal vigente, que exige que el descanso semanal normal se disfrute al menos cada dos semanas. La compensación por un descanso semanal reducido se podría añadir a un descanso semanal normal o a otro descanso semanal reducido.

d) Reglamento (UE) n.º 165/2014

Finalidad de la información de los tacógrafos

La Presidencia propuso aclarar en el texto que la información obtenida de los tacógrafos podrá utilizarse para comprobar el cumplimiento de las normas en materia de transporte de cabotaje y de conductores desplazados y a efectos de la Directiva sobre Transporte Combinado.

Introducción de los códigos de país

La Presidencia propuso aclarar que la obligación de introducir el código de país debe satisfacerse en la primera parada planificada u obligatoria que se realice, ya sea por causa del conductor o del transporte, después de cruzar una frontera nacional. Así pues, no sería obligatorio que el conductor se detuviera después de cruzar la frontera únicamente al efecto de introducir el código de país, incluso aunque el conductor cruce varias fronteras sin ninguna parada prevista. La obligación de introducir el código no está relacionada con el tipo de transporte.

e) Directiva sobre normas específicas para el desplazamiento de trabajadores del sector del transporte y Directiva 2006/22/CE

Ámbito de aplicación

La Presidencia propuso hacer constar expresamente en la propuesta legislativa que las operaciones de tránsito no constituyen un desplazamiento de conductores. Además, la Presidencia propuso aclarar que las normas específicas se aplicarán igualmente a los conductores que trabajen por cuenta propia.

Cálculo de los períodos de desplazamiento

La Presidencia propuso que a los efectos del cálculo del período de desplazamiento en un Estado miembro de acogida se deben tener en cuenta las siguientes actividades del conductor: tiempo de conducción, tiempo de trabajo, disponibilidad, pausas y descansos diarios. Según el texto transaccional propuesto, el descanso semanal no se tendrá en cuenta a efectos del cómputo del período de desplazamiento.

Cuando el conductor llegue al país de acogida por otro medio de transporte, como el tren o el transbordador, el período de desplazamiento empezará a contar a partir del momento en que el conductor empiece a conducir el vehículo para abandonar el tren o el transbordador.

Requisitos administrativos y medidas de control

La Presidencia propuso que los requisitos administrativos y las medidas de control para la aplicación de las normas sobre desplazamiento de trabajadores del sector del transporte se presenten de forma exhaustiva en la normativa específica del sector («lista cerrada»). En caso de que, pasado el tiempo, resulte necesario actualizar estos requisitos o medidas como consecuencia de los avances tecnológicos u otras circunstancias similares, deberá hacerse a través del Derecho derivado. De esta manera se garantizaría que las normas relativas al desplazamiento de trabajadores se fijen a escala europea y se apliquen de la misma manera en todos los Estados miembros.

f) Directiva 2006/1/CE

La propuesta de la Presidencia prevé que los Estados miembros puedan restringir el uso de vehículos alquilados en otro Estado miembro solo a las empresas establecidas en su territorio. De este modo, un Estado miembro ya no podría restringir el uso en su territorio de un vehículo alquilado por una empresa establecida en otro Estado miembro.

En el caso de que un Estado miembro quisiera restringir el uso de un vehículo alquilado por una empresa establecida en su territorio, podrá limitar el uso de cualquier vehículo alquilado a un período consecutivo de tres meses en el transcurso de un año natural. Además, el Estado miembro podrá limitar el número de vehículos alquilados en otro Estado miembro al 25 % de la flota total de una empresa.

La Presidencia también propuso que la revisión que debe llevar a cabo la Comisión cinco años después de que haya finalizado el plazo de transposición de la Directiva evalúe los posibles efectos negativos del mayor uso de vehículos alquilados en la recaudación fiscal de los Estados miembros, la seguridad de las carreteras y el transporte de cabotaje ilegal.

III. COMENTARIOS SOBRE LOS ASPECTOS PRINCIPALES

a) Reglamento (CE) n.º 1071/2009

Vehículos industriales ligeros

Varios Estados miembros alegaron que los requisitos de concesión de las licencias a las empresas de vehículos comerciales ligeros desencadenarían una importante elevación de los costes para este sector, cuando no estaba claramente probado que fuera necesaria una intervención en el ámbito de la UE. Otros Estados miembros arguyeron que la propuesta de la Comisión únicamente suponía una reacción insuficiente a la preocupante situación del rápido incremento de la actividad de los vehículos comerciales ligeros, porque no tendrían que cumplirse los criterios más decisivos para comprobar la solidez de una operación (competencia profesional, honorabilidad). Destacaron que este sector necesitaba una vigilancia adecuada y que había que garantizar la competencia leal con las empresas de vehículos pesados. Varios Estados miembros compararon la propuesta con soluciones de ámbito nacional que imponían requisitos de concesión de licencias a los vehículos comerciales ligeros solo a partir de cierto peso mínimo.

Todos los Estados miembros salvo uno pudieron apoyar la sugerencia de la Presidencia de limitar el requisito de concesión de licencias al **transporte internacional**. La mayoría de los Estados miembros se mostró a favor de que este requisito comenzara a aplicarse a partir de un **peso mínimo**. Cuatro Estados miembros negaron su apoyo a esta idea. Varios Estados miembros carecían de opinión definida con respecto al peso mínimo adecuado. Dichos Estados manifestaron su apoyo a la orientación de la Presidencia de un peso en carga de 2,5 a 2,8 toneladas. Algunos Estados miembros abogaron claramente por el límite de peso mínimo inferior.

Con respecto a los **criterios de autorización**, una gran mayoría de los Estados miembros manifestó sus preferencias por la aplicación de los cuatro criterios en caso de que el ámbito de aplicación abarcara solamente a los vehículos comerciales ligeros que realizan transporte internacional. Otros Estados miembros expresaron su preferencia por mantener la propuesta de la Comisión también en este caso. En particular, pusieron en cuestión la pertinencia de la «honorabilidad» en ausencia de la supervisión del tacógrafo de este sector, y consideraron el obstáculo de la «competencia profesional» excesivamente gravoso, al reflexionar sobre los requisitos concomitantes del anexo I del Reglamento. La mayoría de las Delegaciones que intervinieron expresaron su preferencia por no modificar el anexo I en relación con la finalidad específica de los vehículos comerciales ligeros. Un Estado miembro se opuso al requisito específico de la acreditación de la capacidad financiera y manifestó que sólo daría lugar a más papeleo en lugar de oponer un obstáculo significativo.

Dos Estados miembros consideraron que las cantidades específicas para la acreditación de la capacidad financiera seguían siendo demasiado elevadas. La mayoría de los Estados miembros aceptaron la aplicación de la acreditación de la capacidad financiera siempre que se resolviera el problema de las flotas mixtas compuestas por vehículos comerciales pesados y ligeros. En relación con la aplicación de los cuatro criterios de autorización, algunos Estados miembros abogaron por un período transitorio suficiente.

Por último los Estados miembros aceptaron en buena medida, en principio, la propuesta relativa a los nuevos **requisitos de información** administrativos relativos a los vehículos comerciales ligeros. No obstante, varios solicitaron que se revisara esta parte de la propuesta con el fin de reducir la carga administrativa (cada dos años en lugar de anualmente, y solo a partir de estadística disponible inmediatamente) y de arrojar mayor claridad (trato a los vehículos exentos).

Criterios de establecimiento y requisitos nacionales añadidos

Si bien la mayoría de los Estados miembros convinieron en que habría que reforzar las condiciones del establecimiento fijo establecidas en el artículo 5 del Reglamento, algunas de ellas pusieron en cuestión las condiciones y criticaron la falta de claridad de las mismas. Por otra parte, varios Estados miembros se opusieron a la propuesta de la Comisión de suprimir el artículo 3.2 del Reglamento (lo que supondría que los Estados miembros ya no pudieran añadir requisitos a la concesión de licencias en el ámbito nacional), arguyendo que sus respectivas normativas nacionales preveían las necesidades específicas y coadyuvaban también al objetivo de reforzar el vínculo con el país de establecimiento.

Una amplia mayoría de las delegaciones apoyó la propuesta de la Presidencia de hacer más precisos y claros algunos de los criterios de establecimiento y de incorporar elementos de voluntariedad a los artículos 5 y 7 que reflejasen las especificidades nacionales, a cambio de suprimir el artículo 3.2. No obstante, los detalles de la formulación de esos elementos siguieron siendo objeto de estudio. Varios Estados miembros, en particular, opinaban que algunos elementos eran imprecisos y escasamente controlables; otros, en cambio, exigían más flexibilidad para mantener las especificidades nacionales.

Otras delegaciones abogaron por reforzar la lista de requisitos obligatorios, por ejemplo en relación con los activos y la captación local de financiación, en lugar de añadir nuevos requisitos voluntarios, con el fin de establecer unas condiciones de igualdad en la lucha contra las empresas ficticias. Algunos Estados miembros observaron asimismo que no era posible comprobar algunos de los criterios de la lista al comienzo de las operaciones, sino únicamente una vez la empresa ya establecida.

El principal tema de debate en relación con la capacidad financiera fue el trato a las **flotas mixtas**. Las delegaciones acogieron favorablemente, en términos generales, la solución transaccional de la Presidencia, que consistía en la igualdad de trato a los vehículos comerciales ligeros en las flotas de todas las empresas, si bien se advirtió de la necesidad de algo más de precisión. Preocupaba a algunas delegaciones que se tuvieran en cuenta las combinaciones de vehículos para determinar qué umbrales se aplican. La Presidencia opinaba que las combinaciones de vehículos eran demasiado variables para ser tenidas en cuenta a esos efectos, y remitieron a su propuesta de que en la copia auténtica de la licencia comunitaria conste claramente si es atribuida a un vehículo comercial ligero cuyo peso es inferior al límite incluido su remolque o si es atribuida a un vehículo cuyo peso es superior al límite. Algunos Estados miembros propusieron para los vehículos comerciales ligeros cantidades inferiores a las que figuran en la propuesta de la Comisión. La Presidencia no integró esta propuesta pues opinaba que la propia flota (el valor liquidativo de los vehículos) proporcionaría suficientes recursos propios. Dos Estados miembros alegaron que estas cantidades deberían ser aún mayores.

Algunas delegaciones pusieron en cuestión la reformulación, en la propuesta, de «capital y reservas» como «**recursos propios**». Exigían garantías de que, para valorar el requisito financiero, puedan contabilizarse todos los componentes de los recursos propios de que disponga el solicitante. Una delegación propuso la **indexación** del umbral financiero, con miras a estabilizar el Reglamento durante varios años.

Por lo que respecta a los medios de **acreditar la capacidad financiera**, dos delegaciones se mostraron en desacuerdo con las modificaciones propuestas por la Comisión, que consideraban que iban mucho más lejos que una simple aclaración. Concretamente, estas delegaciones querían mantener los sistemas nacionales que exigían una garantía bancaria aún en el caso de disponerse de cuentas anuales, así como la mención a los seguros. La propuesta de la Presidencia de conservar la redacción actual de esta disposición concitó tanto apoyos como desacuerdos, pues varias delegaciones consideraron que la propuesta de la Comisión beneficiaba a las empresas menores que pudieran carecer de acceso a garantías financieras. La Presidencia concluyó afirmando que era necesario proseguir los trabajos con el fin de ver si hubiera modo de conciliar estas opiniones.

Por lo que respecta a los **registros electrónicos nacionales** y a la **cooperación entre los Estados miembros**, las delegaciones acogieron favorablemente, en términos generales, la propuesta de la Comisión. No obstante, con respecto a los registros electrónicos nacionales, varias de ellas destacaron la necesidad de conseguir un equilibrio entre los datos obligatorios y los gastos administrativos de la actualización periódica; estas delegaciones arguyeron asimismo que los esfuerzos añadidos tendrían que compensarse con un ERRU¹ que dé buenos resultados. Algunas delegaciones consideraban excesivos algunos conjuntos de datos (p. ej. los datos financieros detallados, el número de empleados, el índice de riesgo).

En cuanto a la cooperación reforzada entre los Estados miembros, las delegaciones celebraron la intención de la Comisión de estructurar el procedimiento. No obstante, las opiniones divergían en cuanto a las diferentes etapas del procedimiento. Mientras unos Estados miembros pedían más transparencia a propósito de las razones por las cuales podría rechazarse una solicitud de cooperación, y consideraban válido un acuse de recibo de dicha solicitud, otras abogaban por plazos más largos con el fin de poder atender dichas solicitudes. Algunas hacían una distinción según el tipo de investigación que implicaría la solicitud, o sugirieron limitar explícitamente el tipo de información que pueda solicitarse. La Presidencia concluyó que, con el fin de avanzar, el texto especificase el razonamiento mínimo de una solicitud (p. ej., indicar el objeto del procedimiento y especificar, con suficiente detalle, la información solicitada) o especificar los motivos por los cuales pueda denegarse la entrega de información. Habría que tratar de armonizar la redacción de los textos que se refieren a procedimientos de cooperación (artículo 8 de la Directiva 2006/22CE y artículo 18 del Reglamento 1071/2009).

Por lo que respecta al ámbito de aplicación del Reglamento, algunos Estados miembros consideraron que el carácter «**no comercial**» de los transportes debería explicarse de manera armonizada en toda la legislación de la UE, si bien algunos dudaban de que ello fuera práctico. Al mismo tiempo, se reconoció que debían hacerse esfuerzos por aclarar este concepto.

¹ Registro Europeo de Empresas de Transporte por Carretera.

Con respecto a la propuesta de sustitución del procedimiento de reglamentación con control por el **procedimiento de actos delegados**, algunas delegaciones consideraban que partes de los anexos del Reglamento eran de naturaleza esencial y por lo tanto no reductibles a modificaciones mediante actos delegados, y una delegación intervino en contra de la delegación de competencias por tiempo ilimitado. Varias delegaciones alegaron que tenían que seguir estudiando las modificaciones propuestas.

Observaciones de la Comisión

La Comisión se reservó su posición. Por lo que respecta a los vehículos comerciales ligeros, el representante de la Comisión dio muestras de cierta apertura a centrar el ámbito de aplicación del Reglamento en las empresas de vehículos comerciales ligeros que operan en el transporte internacional, si bien sostuvo la opinión de que, en este caso, podría justificarse la aplicación íntegra de los requisitos de concesión de licencias. Consideró que el poner término a la flexibilidad de los Estados miembros para añadir requisitos nacionales a la concesión de licencias podría equilibrarse introduciendo en el texto del Reglamento algunos de ellos, siempre que no obstaculizaran, de manera desproporcionada, la libertad de establecimiento.

b) Reglamento (CE) n.º 1072/2009

Transportes de cabotaje

Sobre el **número de operaciones de cabotaje o días de cabotaje permitidos**, se avanzó muy poco en la convergencia de las posiciones. Varios Estados miembros insistieron en que la futura fórmula transaccional tenía que abarcar las modalidades de la aplicación de las normas sobre el «desplazamiento de trabajadores». En general, la intención de simplificar las normas sobre cabotaje fue acogida favorablemente. No obstante, varios Estados miembros pidieron que se mantuvieran los siete días actuales de cabotaje permitido, pero sin limitación del número de operaciones; otros, en cambio, solicitaron que se redujera el número de días de cabotaje permitidos muy por debajo de los cinco. Estos Estados miembros arguyeron que el cabotaje es temporal por naturaleza y que esta característica tiene que garantizarse. A una reducción sustancialmente por debajo de los cinco días se opuso resueltamente el primer grupo de Estados miembros, que también se remitió a la evaluación por la Comisión del impacto de la variación del número de días.

Por otra parte, los Estados miembros que pidieron una reducción sustancial del número de días de cabotaje arguyeron que la propuesta de la Comisión traería consigo un nuevo impulso a la liberalización del mercado al suprimir el límite del número de operaciones de cabotaje. Unos pocos Estados miembros argumentaron que no deberían imponerse restricciones dentro del mercado interior si se aplican las normas sobre los trabajadores desplazados y las nuevas normas sobre el tiempo de descanso, puesto que esto nivelará la situación de los conductores de los distintos países. Otro grupo de Estados miembros se mostró en desacuerdo, alegando que había que tener en cuenta también otros factores, como las cotizaciones sociales y la fiscalidad.

Varios Estados miembros pidieron garantías específicas para superar el problema de los ciclos de cabotaje selectivos y repetidos de forma constante (**cabotaje sistemático**), por ejemplo imponiendo un «período de espera». Otros consideraban que esto añadía limitaciones al mercado interior y era complejo de controlar y desproporcionado con respecto a las dimensiones del problema, por lo que se opusieron a la introducción de más garantías. Una mayoría de los Estados miembros reconoció en general que el cabotaje sistemático podría suponer un problema en determinadas zonas donde se concentran las operaciones de cabotaje, aunque algunos insistían también en que no existía el problema del cabotaje sistemático.

Los Estados miembros se mostraron claramente de acuerdo en cuanto a la necesidad de mayor claridad con respecto al **inicio de las operaciones de cabotaje**. La mayoría de los Estados miembros que intervinieron se mostraron de acuerdo con la propuesta de la Presidencia en que las operaciones de cabotaje no puedan comenzar en el Estado miembro de acogida hasta que haya terminado la descarga del transporte internacional. Convinieron en que este extremo debería quedar claramente inscrito en el Reglamento. Un número menor de Estados miembros era favorable a un planteamiento más liberal que permitiera también que las operaciones de cabotaje tuvieran lugar paralelamente a las operaciones de transporte internacional antes de descargar completamente en el Estado miembro de acogida. Por último, algunos Estados miembros solicitaron que se precisara más la definición de cabotaje, también en otros aspectos.

El debate sobre los **Estados miembros contiguos** tampoco fue concluyente. Algunos Estados miembros dieron su apoyo a la propuesta de la Comisión. Algunos otros apoyaron la propuesta de la Presidencia de dejar más claro el texto de la Comisión mediante la definición de «Estado miembro contiguo» (los que tienen frontera terrestre). Unos pocos Estados miembros apoyaron un planteamiento más liberal de permitir las operaciones de cabotaje en cualquier Estado miembro en determinados días. Dos Estados miembros abogaron por una adaptación más limitada al estado de cosas, permitiendo las operaciones de cabotaje en cualesquiera otros Estados miembros dentro de un período inferior al de cinco días para el período de las operaciones de cabotaje propuesto por la Comisión. Algunos otros Estados miembros declararon que las operaciones de cabotaje no deberían permitirse en el Estado miembro de acogida mientras la operación de transporte internacional no haya terminado, con toda seguridad si el número de operaciones permanece ilimitado durante los días de cabotaje.

Controles del transporte de cabotaje

Con respecto a los **controles del transporte de cabotaje**, los Estados miembros se mostraron generalmente de acuerdo con el enfoque de la Presidencia de que no era necesario un número fijo de controles. Algunos de ellos señalaron que la apreciación de la «suficiencia» del número de controles debería hacerse en el ámbito nacional según las situaciones locales. Los Estados miembros pudieron apoyar en general las dos fórmulas transaccionales de la Presidencia, declarando que debían concebirse como plenamente complementarias.

Otros asuntos

Los Estados miembros celebraron, en términos generales, la intención de la Comisión de avanzar hacia los **documentos electrónicos en los controles de carretera**, si bien preocupaba a algunos de ellos que los servicios de inspección fueran menos eficaces si se permitiera al conductor remitirse a otras personas exteriores al camión para presentar pruebas. Con respecto a la nueva obligación posible a los Estados miembros de **sancionar determinadas conductas** de los expedidores, transitarios, contratistas y subcontratistas, las delegaciones formularon reservas de estudio específicas. Algunas Delegaciones insistieron en que el **tramo de carretera de un transporte combinado** que tenga lugar dentro de un solo Estado miembro debería regirse por las mismas condiciones de acceso al mercado de una operación de cabotaje. Por último, en relación con los procedimientos de **actos delegados**, varias Delegaciones mostraron su desacuerdo con la modificación del período de validez de la licencia comunitaria mediante el Derecho derivado.

El representante de la Comisión defendió la propuesta relativa a las operaciones de cabotaje. Consideró que deben estudiarse con mayor detenimiento los argumentos acerca de cuestión de los cinco días, siempre y cuando se respete el objetivo de la propuesta, a saber, simplificar las normas y mejorar el control. Reconoció que con la simplificación prevista podría persistir el problema del cabotaje sistemático, que se concentra en unos pocos Estados miembros. Cualquier salvaguardia sometida a debate como parte de una propuesta transaccional tendría que pasar la prueba de una aplicación efectiva.

c) Reglamento (CE) n.º 561/2006

Descanso semanal normal en la cabina del conductor

Las reacciones de los Estados miembros a la propuesta de la Comisión de prohibir más explícitamente dormir en la cabina del conductor durante los descansos semanales normales y los descansos de compensación equivalentes pusieron de relieve la diversidad de sus puntos de partida. Mientras que un buen número de Estados miembros acogió favorablemente la propuesta como una confirmación de su interpretación de las normas actuales, un número todavía mayor de Estados miembros lamentó su carácter discriminatorio y poco práctico. Los puntos de vista de dichos grupos de Estados miembros se oponían, como en otras cuestiones de la propuesta, sobre la capacidad de los conductores de emplear efectivamente en beneficio propio los mecanismos de flexibilidad que puedan existir en la ley, o que esta pueda ofrecerles, y estaban en desacuerdo sobre el valor, y la controlabilidad, de una regulación detallada de manera de disfrutar los descansos semanales normales.

La propuesta transaccional de la Presidencia, consistente en realizar una distinción entre un descanso semanal en la cabina del conductor, algo prohibido, y un descanso semanal en la cabina si el camión se encuentra en una zona de aparcamiento segura y cómoda, algo permitido, recibió mucho apoyo. No obstante, algunos Estados miembros mantuvieron su posición de apoyo a la prohibición estricta de disfrutar de los descansos semanales en la cabina, tal como propuso inicialmente la Comisión. La idea de emplear el Reglamento relativo a los períodos de descanso para regular las características de los lugares de descanso no convenció a un par de Estados miembros, mientras que otros dudaron del valor práctico de esta distinción ya que, en función de la densidad del tráfico en determinadas regiones, o bien no existe un «mercado» para dichas áreas de descanso o bien su escasez es terrible.

La mayoría de los Estados miembros estuvo de acuerdo en que, si se han de fijar criterios en las normas, tendrá que ser posible actualizarlos mediante el Derecho derivado y tendrá que haber información fácilmente accesible para los conductores. Numerosos Estados miembros coincidieron con la Presidencia en que probablemente no fuera necesario un procedimiento de certificación de las áreas de descanso apropiadas, pero sí una fuente de información fiable sobre su disponibilidad, supervisada por la administración. Un Estado miembro sugirió reforzar la propuesta de la Comisión con medios de control efectivo, como obligar al conductor a presentar pruebas sobre el lugar donde disfrutó de su descanso semanal normal. No obstante, la mayoría de los Estados miembros estuvo de acuerdo con la sugerencia de la Presidencia de no solicitar dicha documentación, sino de confiar ante todo en la información obtenida de los tacógrafos a la hora de realizar controles de carretera.

Hubo un entendimiento general de que en algunas partes de la UE las plazas de aparcamiento están tan abarrotadas que la prohibición de disfrutar de los descansos semanales en la cabina del conductor no iba a aliviar realmente la situación.

Regreso al hogar y planificación del descanso semanal

En lo que respecta al derecho del conductor a un **regreso al hogar** periódico, un gran grupo de Estados miembros apoyó la propuesta de la Comisión consistente en un ritmo de tres semanas. Un grupo más pequeño de Estados miembros expresó su apoyo a un regreso cada doce semanas, mientras que una mayoría relativamente holgada se mostró dispuesta a aceptar la propuesta de la Presidencia, seis semanas. Cuatro Estados miembros mencionaron una posible solución transaccional, un regreso cada cuatro semanas. Un Estado miembro alegó que se debería modificar el texto para indicar claramente que no se debe restar del periodo de descanso la duración del viaje de regreso al hogar.

En lo que respecta a la definición del término «hogar», la mayoría de los Estados miembros coincidió con la Presidencia en la necesidad de proponer un término amplio, a fin de no limitar en exceso al conductor. No obstante, se expresaron inquietudes relativas al hecho de que la obligación tenía que ser práctica tanto para el operador como para la persona encargada de organizar el calendario de trabajo del conductor. Otros Estados miembros propusieron que fuera el país de establecimiento o el país de empleo.

En lo que se refiere a la **planificación del descanso semanal**, es decir a la creación de periodos de descanso ampliados mediante compensaciones por periodos de descanso reducidos, la mayoría de los Estados miembros quiso mantener el planteamiento bisemanal vigente, en vez de pasar a cuatro semanas como proponía la Comisión. Al mismo tiempo, varios Estados miembros acogieron con satisfacción la propuesta de la Comisión, que introducía una mayor flexibilidad durante un periodo de cuatro semanas. En lo que respecta a la cuestión que se plantearía a continuación, a saber, si sería necesario modificar en consecuencia el artículo 6, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 561/2006, un par de Estados miembros propusieron aumentar la limitación de tiempo de conducción acumulado a cuatro semanas, es decir a 180 horas durante cuatro semanas en vez de 90 horas durante dos semanas, pero algunos Estados miembros se opusieron firmemente a esta idea.

En cuanto a la **compensación por un descanso semanal reducido**, varios Estados miembros prefirieron mantener la flexibilidad actual que permite utilizar la compensación en combinación con descanso diario así como con descansos semanales. Otros Estados miembros apoyaron la propuesta transaccional de la Presidencia de permitir a los conductores combinar la compensación con periodos de descanso semanal, también con periodos de descanso semanal reducido, pero no con periodos de descanso diario.

Otros asuntos

Un importante número de Estados miembros no pudo apoyar la abolición de un límite de peso de 7,5 toneladas en la excepción para **el transporte no comercial de mercancías**. Uno de esos Estados miembros propuso un nuevo umbral de 18 toneladas que todavía no ha sido evaluado por otras Delegaciones. También se expresó cierto descontento en lo que respecta al intento de delimitar el sentido de «no comercial». Mientras que algunas Delegaciones consideraron que era algo demasiado complejo para ser resuelto de manera satisfactoria, otras defendieron que se debería al menos establecer un enfoque coherente en toda la legislación de la UE.

Dos Estados miembros formularon reservas de estudio específicas relativas a la codificación de la orientación sobre pausas durante las **operaciones de conducción en equipo**.

Las Delegaciones que tomaron la palabra se mostraron favorables a la propuesta de la Comisión de proporcionar cierta **flexibilidad a los conductores** para poder no respetar escrupulosamente algunas normas de descanso a fin de poder llegar a un alojamiento apropiado, pero se plantearon preguntas sobre cómo evaluar las probabilidades de que dicha acción comprometiera la seguridad vial. Un Estado miembro expresó la necesidad de introducir cierta flexibilidad en lo que respecta al tiempo de conducción cuando esté empezando el descanso semanal normal.

Las Delegaciones también formularon reservas relativas a la utilización del procedimiento consultivo para la adopción de **actos de ejecución** para definir planteamientos armonizados en lo que respecta a la aplicación.

Observaciones de la Comisión

El representante de la Comisión desempeñó un papel decisivo en lo que respecta a los intentos de la Presidencia de preparar el terreno para unas propuestas transaccionales aceptables para la mayoría de las Delegaciones. Reservó la posición de la Comisión y expresó claramente que el planteamiento de la Presidencia sobre los descansos en la cabina y el regreso al hogar/calendario de descanso semanal normal se desviaba considerablemente de su propuesta, pero que respondía a diversas causas de preocupación, en particular a las cuestiones relativas al aparcamiento apropiado y a las áreas de descanso, lo que le daba un valor.

d) Reglamento (UE) n.º 165/2014

Los Estados miembros apoyaron la propuesta de la Comisión de ampliar la **información registrada en los tacógrafos** e incluir los cruces de fronteras, a fin de poder respetar mejor las normas sociales y de mercado. En este contexto, una amplia mayoría de Estados miembros apoyó la propuesta de la Presidencia de **aclarar los objetivos de la recopilación de información obtenida de los tacógrafos**, mientras que algunos de ellos sugirieron mencionar también el control de las obligaciones previstas en el Reglamento (CE) n.º 1073/2009 (acceso al mercado de los servicios de autocares y autobuses). No obstante, algunos Estados miembros sostuvieron que el mayor «seguimiento» del conductor, con distintos objetivos, podría entrar en conflicto con los intereses de protección de datos, y que se le debería prestar especial atención desde el punto de vista de la necesidad y la proporcionalidad. Dichas Delegaciones sugirieron solicitar una opinión al Supervisor Europeo de Protección de Datos, pero no alcanzaron la posición mayoritaria necesaria. El Servicio Jurídico del Consejo también facilitó una evaluación.

Las propuestas de la Presidencia de añadir al texto especificaciones relativas al lugar y al momento en que el conductor debería **introducir los códigos de países** tras el cruce de fronteras, a saber, durante la primera parada planificada u obligatoria, fueron acogidas de forma positiva en gran medida. La mayoría de los Estados miembros se opuso a la idea de imponer la obligación de realizar una parada adicional únicamente al efecto de introducir el código de país, apoyando así el planteamiento de la Presidencia de imponer la introducción del código de país en una operación de tránsito únicamente durante las paradas planificadas u obligatorias. No obstante, una minoría de Estados miembros se opuso a dichas especificaciones, principalmente a causa de consideraciones relativas a una aplicación muy rigurosa. Esperaban poder basarse en información muy precisa sobre el momento del cruce de fronteras para aplicar las normas sociales, querían una parada obligatoria para las operaciones de tránsito así como ampliar esta obligación a los conductores que siguen utilizando tacógrafos analógicos. También defendieron que incluir cierta flexibilidad práctica podría suponer un incentivo negativo que retrasaría la instalación de tacógrafos inteligentes, que podrían proporcionar electrónicamente toda la información necesaria.

Este debate dio lugar a uno mayor sobre la pertinencia de adelantar, por ejemplo cinco o diez años, la obligación de **equipar con tacógrafos inteligentes** la flota existente (la llamada retroadaptación, obligatoria para 2034). Una buena parte de las Delegaciones que expresaron su opinión sobre la cuestión estaba a favor de dicha medida, mientras que otras querían esperar a leer la evaluación y el estudio de la Comisión. Algunas Delegaciones no estaban de acuerdo con el adelanto de la fecha durante las negociaciones del paquete sobre el transporte por carretera ya que, en su opinión, el acuerdo sobre el Reglamento sobre los tacógrafos solo tenía tres años, y había sido difícil de alcanzar. Parte de las Delegaciones no ha expresado todavía su opinión.

Un Estado miembro, mencionando las carencias de una **serie de datos** de solo 28 días en los tacógrafos en el momento del control de las normas sociales, sugirió una ampliación de la cobertura a 60 días. Otras Delegaciones formularon reservas de estudio.

El representante de la Comisión consideró pertinentes los añadidos propuestos por la Presidencia, en parte sobre la base de consideraciones prácticas (introducción de los códigos de países) y en parte por razones de solidez jurídica (completar los objetivos de la recopilación de datos).

e) **Directiva sobre normas específicas para el desplazamiento de trabajadores del sector del transporte y Directiva 2006/22/CE**

Consideraciones generales

El debate sobre la propuesta quedó eclipsado en gran parte por la cuestión de la pertinencia de la aplicación de las **normas sobre el desplazamiento de trabajadores** a todas las operaciones internacionales de transportes por carretera. Dado que el debate sobre la revisión de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores² estaba más avanzado, algunos elementos del debate fueron introducidos en la preparación de la orientación general para dicha revisión que se alcanzó en el Consejo EPSCO de 23 de octubre de 2017. En particular, se debatió en ese contexto el tratamiento de las operaciones de transporte, y se alcanzó un acuerdo consistente en aplicar los cambios a la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores al sector del transporte por carretera únicamente tras la entrada en vigor de las normas específicas.

El Grupo «Transportes Terrestres» había recibido explicaciones del Servicio Jurídico del Consejo, así como contribuciones escritas de la Comisión, sobre varios aspectos de los desplazamientos. Numerosas Delegaciones concedieron una importancia particular a dichas contribuciones, así como al debate celebrado en el Consejo EPSCO y, especialmente, a una intervención y una declaración de la Comisión.

En lo que respecta a un **periodo de gracia** para la aplicación de los componentes principales de las normas sobre el desplazamiento de trabajadores, numerosos Estados miembros mantuvieron su oposición total de principio a la aplicación de dichas normas a los conductores. No obstante, la mayoría de los Estados miembros de este grupo se mostraron dispuestos a variar su posición con la condición de que el periodo de gracia incluyera todos los ámbitos y se fijara a un nivel que permitiera en la práctica disponer de margen para beneficiarse de la exención. Dichos Estados miembros pusieron más condiciones para cambiar de posición, por ejemplo que se aplicara solo un número reducido de normas sociales y de requisitos administrativos.

² Directiva 96/71/CE.

Un grupo más pequeño de Estados miembros expresó su preocupación, provocada por su situación particular, a saber, su lejanía o su importante tráfico transfronterizo. En cambio, otro grupo de Estados miembros insistió en aplicar todas las normas sobre el desplazamiento de trabajadores desde el instante en que conductores de otros Estados miembros de la UE entraran en su territorio, o muy poco tiempo después, y se mostraron en contra de eximir a las operaciones de cabotaje. Las Delegaciones, en principio, estuvieron de acuerdo con la Comisión en que si se aplicaran las normas sobre el desplazamiento de trabajadores, serían necesarias normas específicas para responder a las especificidades del sector del transporte por carretera y para garantizar una situación de igualdad de condiciones a nivel de los Estados miembros de acogida. Se constató que lo que preocupaba ante todo a la mayoría de los Estados miembros era el aumento de la carga administrativa resultante de dichas normas, en particular la gran cantidad de documentación necesaria para cumplir las normas sobre el desplazamiento de trabajadores, aunque hicieran al mismo tiempo un llamamiento a la acción para luchar contra las condiciones de trabajo inhumanas de algunos conductores.

Ámbito de aplicación

En lo que respecta al **tránsito**, la gran mayoría de las Delegaciones que adoptaron una posición compartieron la opinión de la Presidencia de que durante las operaciones de tránsito los conductores no están desplazados. La mayoría de las Delegaciones también expresó su preferencia por que se abordara la situación de tránsito en el texto jurídico (en la Directiva principal o en las normas específicas). Un Estado miembro expresó claramente que, en su opinión, los conductores en situación de tránsito están también desplazados.

El debate sobre el **tramo por carretera de un transporte combinado** no fue concluyente, ya que un importante número de Estados miembros prefirió que se analizara esta cuestión tras la presentación de la propuesta de modificación de la Directiva pertinente.³ Otras quisieron conservar una visión global de la operación internacional, en vez de dividirla en distintas partes para aplicar normas sobre el desplazamiento de trabajadores. La mayoría de las Delegaciones que expresaron su opinión compartieron la preocupación de la Presidencia de que se deberá aclarar la situación de una manera o de otra.

Algunos Estados miembros apoyaron la sugerencia de la Presidencia de ampliar las excepciones de las normas específicas a las **operaciones por cuenta propia (transporte por carretera)**, tal como se definen en la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores, mientras que otros necesitan más tiempo para evaluar las implicaciones de semejante modificación.

³ Directiva 92/106/CEE.

Cálculo de los períodos de desplazamiento

Los debates en torno al **cálculo de los períodos de desplazamiento** tomaron, en términos generales, dos caminos. Un número considerable de Estados miembros apoyó el planteamiento de la Comisión de recurrir a período de referencia de seis horas para calcular las medias jornadas y las jornadas completas. Otro grupo igual de numeroso de Estados miembros quiso que se tuviera en cuenta el número real de horas pasadas en el Estado miembro de acogida, sin que se complete un «día de presencia» hasta que haya transcurrido cualquier período de veinticuatro horas. Con respecto a la inclusión de los períodos de descanso y de los períodos de disponibilidad, la mayoría se manifestó en contra la sugerencia de la Presidencia de excluir del cálculo los períodos de descanso semanal. Por otro lado, un pequeño número de Estados miembros quiso ir más allá y excluir del cálculo los períodos de descanso diarios y los tiempos de disponibilidad.

Sobre **la manera de contabilizar la presencia en virtud de las normas sobre desplazamiento de trabajadores cuando el camión entra en el Estado miembro de acogida por tren o por transbordador** se produjo un debate similar al relativo al momento de apuntar en el tacógrafo la información relativa al cruce de fronteras. En general, las delegaciones se mostraron de acuerdo con la sugerencia de la Presidencia de que el desplazamiento comience en el puerto o estación de llegada. Dos Estados miembros manifestaron su preferencia por remitirse al momento en que el conductor abandona finalmente el puerto o estación de llegada. Un Estado miembro insistió en que el cálculo tiene que comenzar en la frontera, independientemente del medio de transporte. Los debates no condujeron a conclusión alguna en cuanto a la manera de tratar el tiempo (ni la disponibilidad ni el descanso) pasado a bordo de un transbordador o de un tren, por ejemplo si debería dejarse cierta flexibilidad al conductor para atribuir dichos períodos al país del que sale o en el que entra.

Requisitos administrativos y medidas de control

Una muy amplia mayoría de los Estados miembros que intervinieron manifestaron su deseo de que existiese una «lista cerrada» de **requisitos administrativos y medidas de control** para ejecutar las normas sobre desplazamiento en el transporte por carretera presentadas en las normas específicas. Estos Estados miembros arguyeron que una lista exhaustiva de normas armonizadas en todos los Estados miembros garantizarían que las operaciones se realizaran con la mayor fluidez posible en este sector, que es sumamente móvil y esencialmente internacional. Asimismo intervinieron en favor de que esta exclusividad figurara de modo más explícito en la Directiva, y consideraron la posibilidad de que la legislación pudiera prever un acto de Derecho derivado para actualizar la lista de requisitos y medidas de control conforme a la evolución tecnológica del control y del transporte.

Pocos Estados miembros se manifestaron a favor de una lista no exhaustiva. Dos Estados miembros se reservaron su posición, pues les preocupaba que en la lista no figuraran todos los elementos deseados.

Sobre el contenido de la lista, dos Estados miembros formularon sugerencias concretas de abreviar la lista de elementos de control propuesta por la Comisión para los controles de carretera y trasladar algunos de los elementos de investigación a una segunda fase de ejecución transfronteriza mediante la cooperación administrativa y los controles en los locales. Algunos Estados miembros acogieron favorablemente estas sugerencias. Otros, no obstante, insistieron en la importancia particular de la disponibilidad de declaraciones de desplazamiento actualizadas, mientras que había división de opiniones en cuanto a la utilidad de que las nóminas se controlasen en la carretera, por considerar que estas se refieren a períodos del pasado y muestran diferencias de forma, contenido y lengua. A lo largo del debate, fueron consideraciones clave la necesidad de que se proveyera al personal de inspecciones de documentos fáciles de evaluar y de disponer de una base para tomar decisiones in situ, incluso mediante el recurso a los sistemas de información modernos; otros admitieron que las decisiones solo podrían tomarse tras los controles en los locales.

Otros asuntos

Dos Estados miembros expresaron su preocupación por la aplicación y ejecución prácticas de las normas de desplazamiento a los **transportistas y conductores exteriores a la UE**. Puesto que según ellos era imposible aplicar y ejecutar en la práctica las normas de desplazamiento, los transportistas exteriores a la UE podrían quedar en una posición más favorable que los transportistas de la UE.

El sistema de clasificación de riesgos de la Directiva 2006/22/CE

Mientras que una sólida mayoría apoyaba, en principio, el planteamiento de la Comisión de mejorar el sistema de clasificación de riesgos de la Directiva de ejecución, algunos Estados miembros llamaron a la precaución y solicitaron que se tratase en primer lugar la plena aplicación de los sistemas de clasificación de riesgos en el ámbito nacional. Varios Estados miembros abogaron asimismo por un periodo transitorio. Dos Estados miembros pusieron también en cuestión la propuesta de criterios de privilegio para los camiones con «tacógrafos inteligentes» o percibieron dificultades en el cálculo del riesgo en la situación de los transportistas que usan varios vehículos alquilados.

Directiva sobre el control del tiempo de trabajo

Varios Estados miembros tenían dificultades prácticas si los controles de carretera obligatorios tuvieran que cubrir el cumplimiento de la Directiva sobre el tiempo de trabajo.⁴ La Comisión explicó que se había estudiado una reformulación parcial de la Directiva sobre el tiempo de trabajo con el fin de facilitar los controles, pero que ello no era factible actualmente por la falta de apoyo de los interlocutores sociales.

La Presidencia sugirió a continuación, con el fin de hallar un modo económico de garantizar la ejecución de la Directiva sobre el tiempo de trabajo, que los requisitos de control se limitasen a los controles en los locales de los transportistas. Ello permitiría conciliar el objetivo de la mejora de la ejecución de la Directiva sobre el tiempo de trabajo con la preocupación de que los niveles mínimos de control de carretera fueran ineficaces. Las delegaciones aprobaron este avance.

Observaciones de la Comisión

El representante de la Comisión contribuyó sumamente a tratar de aclarar las cuestiones complejas y las dudas que rodeaban la aplicación de las normas sobre desplazamiento de trabajadores al sector del transporte por carretera. Brindó apoyo a una serie de iniciativas de la Presidencia para aclarar el texto, en particular con respecto al ámbito de las operaciones cubiertas por las normas de desplazamiento y para hacer más operativo el cálculo de los periodos, sin dejar de insistir en los principios de la propuesta. Entre estos principios figuraban, en particular, la aplicación de las normas de desplazamiento de trabajadores, con algunas excepciones, y la contabilización, en el cálculo del desplazamiento, de todos los períodos que guardaban relación con los períodos de trabajo. El representante de la Comisión confirmó que el tránsito no es una situación de desplazamiento. Asimismo afirmó que, en lo que respecta a los requisitos administrativos y a las medidas de control, estas medidas deberían estar completa y exhaustivamente armonizadas en el ámbito de la UE (es decir, la «lista cerrada»). A continuación dijo considerar que, si bien la mejora de la ejecución de la Directiva sobre el tiempo de trabajo era un objetivo importante, los medios de ejecución deberían tener en cuenta las dificultades prácticas.

⁴ Directiva 2002/15/CE.

f) **Directiva 2006/1/CE**

Sobre la propuesta que otorga mayor flexibilidad al uso transfronterizo de vehículos alquilados sin conductor en el transporte de mercancías por carretera, varios Estados miembros mantuvieron sus reservas relativas a la posible erosión de la recaudación de los impuestos sobre la circulación de vehículos. Estos Estados miembros celebraron el compromiso de la Presidencia de reducir a tres meses (en lugar de cuatro) el **período mínimo** de circulación permitida, pero algunos de ellos expresaron su preferencia por una duración de solo dos meses o incluso uno. De igual modo, las delegaciones celebraron la sugerencia de la Presidencia de permitir a los Estados miembros limitar la proporción de vehículos alquilados en la flota total de vehículos en propiedad, si bien algunas delegaciones expresaron la necesidad de seguir estudiando la cifra correspondiente, y una delegación quiso aplicar el límite a la flota total utilizada por la empresa. Cuatro Estados miembros rechazaron la propuesta de la Comisión, mientras que otros acogieron positivamente la propuesta en su estado actual, remitiéndose a la liberalización ya introducida en el ámbito nacional. Un Estado miembro propuso que se permitiera a los Estados miembros limitar el uso de vehículos de alquiler de peso inferior a un determinado límite. Dos Estados miembros expresaron opiniones diferentes sobre la propuesta de supresión de una limitación de peso para los vehículos alquilados utilizados en **operaciones por cuenta propia**.

La mayoría de las delegaciones acogió favorablemente la propuesta de la Presidencia por lo que respecta a facilitar el **control de las limitaciones temporales restantes**. Para algunas delegaciones, quedaban riesgos considerables con respecto al control de otras normas, en particular el cabotaje, y algunas otras expresaron preocupación por los vehículos que pasaban de un contrato a otro, y sobre la carga de reprimir más infracciones a través de las fronteras. Un Estado miembro dijo considerar conveniente exigir explícitamente en las normas la correcta **matriculación** de los vehículos de alquiler en la UE.⁵

Varias delegaciones estaban dispuestas a seguir a la Presidencia en la reformulación de las condiciones para permitir la circulación de los vehículos alquilados que hayan sido puestos en circulación correctamente en otro Estado miembro y **alquilados por una empresa establecida en otro Estado miembro**. No obstante, por tratarse de una propuesta presentada por un solo Estado miembro y que se apartaba del tema, varios Estados miembros aún no habían definido su postura sobre la misma.

⁵ Véase Directiva 1999/37/CEE del Consejo.

Por último, las delegaciones acogieron favorablemente la propuesta de la Presidencia de atender otros riesgos mediante una **revisión por la Comisión** a los cinco años de la aplicación de las nuevas normas.

El representante de la Comisión expresó una reserva general y dijo no oponerse a la formulación de determinadas garantías en la propuesta.

IV. CONSIDERACIONES PARA FUTUROS TRABAJOS

La Presidencia estonia ha avanzado considerablemente en varios aspectos en relación con el pilar social y el pilar comercial del primer paquete de movilidad. El resultado de su trabajo representa una base sólida para los debates futuros. Los cuatro expedientes han avanzado en paralelo, y la consecución de una transacción entre los Estados miembros ha avanzado más en unos que en otros.

En particular, el trabajo técnico sobre las propuestas relativas al acceso a la profesión (en relación con los criterios de establecimiento y los vehículos comerciales ligeros), a los vehículos alquilados y a los tacógrafos está bastante adelantado. La Presidencia cree que está al alcance llegar a posibles soluciones transaccionales.

Hay que proseguir el trabajo relativo a la propuesta sobre las pausas con el fin de llegar a una solución transaccional adecuada para todos. Una mayoría de los Estados miembros parece estar de acuerdo con la dirección en la que debe buscarse la solución, mientras que otros tienen aún prevenciones importantes. Para avanzar habrá que introducir modificaciones concretas.

Las propuestas sobre el desplazamiento de trabajadores en el transporte por carretera y sobre el acceso al mercado serán las que exijan más trabajo. Hasta ahora no se ha avanzado mucho, por ser estos expedientes muy políticos y estar estrechamente interrelacionados. También, varios Estados miembros han declarado que aún carecen de posición oficial. Otra complicación se deriva de la interrelación con el trabajo legislativo sobre las modificaciones a la Directiva general sobre desplazamiento de trabajadores, sobre la cual no se adoptó la orientación general del Consejo hasta el 23 de octubre de 2017 y los diálogos tripartitos acaban de comenzar.

Los trabajos de los órganos preparatorios bajo la Presidencia estonia han confirmado las ventajas de mantener un planteamiento coherente y paralelo de los diferentes elementos del paquete.

V. CONCLUSIÓN

El Coreper, tras su reunión del 22 de noviembre de 2017, ruega al Consejo que tome nota del informe con el fin de preparar los sucesivos avances sobre las propuestas que forman parte del paquete.
