



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 7 de abril de 2020
(OR. en)

**Expediente interinstitucional:
2017/0121(COD)**

5112/1/20
REV 1 ADD 1

TRANS 6
SOC 7
EMPL 7
MI 6
CODEC 11
PARLNAT 19

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL CONSEJO

Asunto: Posición del Consejo en primera lectura con vistas a la adopción de una DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por la que 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 por la que se modifican la Directiva 2006/22/CE en lo que respecta a los requisitos de control del cumplimiento y el Reglamento (UE) n.º 1024/2012

- Exposición de motivos del Consejo
- Adoptada por el Consejo el 7 de abril de 2020

I. INTRODUCCIÓN

1. El 31 de mayo de 2017, la Comisión Europea adoptó una 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.
2. La propuesta se presentó como parte del paquete de movilidad I, y el procedimiento legislativo se organizó en conjunción con otras dos propuestas legislativas, una sobre el acceso a la profesión de transportista por carretera y al mercado del transporte por carretera, y una sobre los tiempos de conducción, las normas de descanso y los tacógrafos.
3. El Consejo de Transporte, Telecomunicaciones y Energía acordó una orientación general el 3 de diciembre de 2018¹.
4. El Parlamento Europeo aprobó su posición en primera lectura el 4 de abril de 2019.
5. Entre octubre y diciembre de 2019, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión mantuvieron negociaciones para llegar a un acuerdo sobre la propuesta. El 11 de diciembre de 2019, los negociadores acordaron un texto transaccional, que posteriormente aprobó el Comité de Representantes Permanentes el 20 de diciembre de 2019².
6. La Comisión de Transportes y Turismo (TRAN) del Parlamento Europeo confirmó el acuerdo político el 21 de enero de 2020 y el Consejo dio su confirmación el 20 de febrero de 2020³.

¹ Documento ST 15084/18.

² Documento ST 15083/19.

³ Documento ST 5424/20 + ADD 1-4.

7. En sus trabajos, el Consejo tuvo en cuenta el dictamen del Comité Económico y Social Europeo de 18 de enero de 2018 y el dictamen del Comité de las Regiones de 1 de febrero de 2018.
8. Teniendo en cuenta este acuerdo y tras la formalización jurídica y lingüística, el Consejo adoptó, el 7 de abril de 2020 mediante procedimiento escrito, la posición del Consejo en primera lectura, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario establecido en el artículo 294 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

II. OBJETIVO

9. El objetivo general de la presente propuesta es, por un lado, garantizar unas condiciones de trabajo dignas y una protección social apropiada para los conductores y, por otro, aclarar, armonizar y reducir los requisitos administrativos para los transportistas, lo que les permitiría prestar sus servicios en un contexto de competencia leal.
10. La propuesta también responde a la necesidad —manifestada durante la revisión de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores mediante la Directiva (UE) 2018/957— de establecer normas sectoriales específicas relativas a los conductores en el sector del transporte por carretera.

III. ANÁLISIS DE LA POSICIÓN DEL CONSEJO EN PRIMERA LECTURA

A) Consideraciones generales

11. Basándose en la propuesta de la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo han mantenido negociaciones con vistas a celebrar un acuerdo en la fase correspondiente a la posición en primera lectura del Consejo. El texto del proyecto de posición del Consejo refleja plenamente el acuerdo transaccional alcanzado entre los dos colegisladores.

B) Principales cuestiones estratégicas

12. El acuerdo transaccional que se refleja en la posición del Consejo en primera lectura contiene los siguientes aspectos clave:

a) exenciones del régimen de desplazamiento de los trabajadores que efectúen transportes internacionales por carretera.

13. Dos elementos clave de la posición del Consejo se refieren a la introducción de una exención de las normas generales de desplazamiento debido a un grado elevado de movilidad y al alcance de dicha exención. En la propuesta de la Comisión se consideró que la duración de la presencia del conductor en otro Estado miembro era un criterio decisivo, mientras que el Parlamento y el Consejo preferían establecer la distinción en función de las características del transporte efectuado. Por lo que se refiere al alcance de la exención, la propuesta de la Comisión defendía una exención limitada a dos elementos de la normativa nacional aplicable a los trabajadores desplazados⁴, mientras que el Parlamento y el Consejo preferían una exención total de las disposiciones fundamentales y de procedimiento en materia de desplazamiento.

14. El texto del Consejo (artículo 1, apartados 1 a 7) coincide en gran medida con la posición del Parlamento (enmiendas 765, 787-789, 791, 792, 837 (parcialmente), 838-842).

Concretamente, el Consejo aceptó la limitación de la exención en caso de que exista un contrato de servicio entre el empresario que envía al conductor y una parte que opere en el Estado miembro de acogida (artículo 1, apartado 2). Por tanto, no quedan excluidas las operaciones por cuenta propia que no estén sujetas a contratos de servicio.

⁴ Vacaciones anuales mínimas remuneradas y salario/remuneración mínimos.

15. Entre las actividades exentas de las normas de desplazamiento se incluyen, en particular, las «operaciones de transporte bilateral» (artículo 1, apartados 3 y 4), tanto en el transporte de mercancías como en el de pasajeros, que presentan una flexibilidad muy limitada en cuanto a las paradas adicionales relacionadas con el transporte. Así pues, el alto grado de movilidad que justifica la exención se caracteriza por el hecho de que el conductor viaja entre el Estado miembro en el que está establecida su empresa y otro Estado miembro o tercer país. A efectos de control, esta flexibilidad limitada con respecto a las paradas relacionadas con el transporte depende de que en el propio vehículo se registre el cruce de fronteras y, en una fase posterior, también las actividades de carga o descarga.
16. En consecuencia, la prestación de servicios nacionales de transporte efectuados en otro Estado miembro (cabotaje) se caracteriza por que el conductor está desplazado (artículo 1, apartado 7).
17. Para mayor claridad, el acuerdo transaccional indica que un conductor que transite por otro Estado miembro no se considera un conductor desplazado. En lo que respecta a las operaciones de transporte combinado, el tramo de carretera del trayecto se analiza por separado, siguiendo la lógica de la actividad exenta (artículo 1, apartados 5 y 6).

b) Transparencia en las condiciones de trabajo y empleo

18. El Consejo aceptó la petición del Parlamento de prever una regla especial sobre la obligación del Estado miembro de acogida de garantizar transparencia en lo que se refiere a las condiciones de trabajo y empleo, incluidas las establecidas en convenios colectivos (artículo 1, apartado 9). Así pues, las enmiendas 794 y 837 (apartado 2 *septies*) se mantienen en el texto del Consejo con una nueva formulación.

c) Transportistas de terceros países

19. Tanto el Parlamento como el Consejo consideraron que el refuerzo de las normas de desplazamiento para los conductores de la UE no debería entrañar una ventaja competitiva para los transportistas de terceros países que tengan acceso al mercado del transporte por carretera de la UE. El Consejo aceptó que este aspecto se incorpore a la *lex specialis* (artículo 1, apartado 10), sobre la base de una serie de considerandos (15 a 17) en los que se describen los instrumentos disponibles. Por tanto, se mantienen parcialmente las enmiendas 829 y 837 (apartado 2 *octies*).

d) Requisitos administrativos para el desplazamiento, las medidas de control y el control del cumplimiento

20. El texto del Consejo se basa en la propuesta de la Comisión en lo que se refiere a una lista cerrada —y, en comparación con la Directiva 2014/67/UE, reducida— de requisitos administrativos que acompañan al desplazamiento de los conductores (artículo 1, apartado 11). De acuerdo con la posición del Parlamento y con el apoyo de la Comisión, los transportistas podrán, y deberán, utilizar el Sistema de Información del Mercado Interior (IMI) de la Comisión para enviar las declaraciones de desplazamiento y la información que se les solicite. Con este procedimiento armonizado los sistemas nacionales de información autónomos dejarán de ser necesarios. En lo que respecta a la información que debe constar en la declaración de desplazamiento, el texto del Consejo se basa en la propuesta de la Comisión y añade algunos elementos solicitados por el Parlamento.
21. Las disposiciones en materia de control mantienen la estructura que se refleja en la propuesta de la Comisión, que establece una distinción entre los controles en carretera y los controles efectuados después del desplazamiento. De acuerdo con la posición del Parlamento, el Consejo ha abandonado la idea de llevar a bordo documentación adicional sobre el contrato de trabajo o las nóminas del conductor. No obstante, podrá solicitarse dicha información directamente al transportista después del desplazamiento. Esta fase de control posterior al desplazamiento, en la que el Estado miembro de acogida podrá implicar al Estado miembro de establecimiento, se explica más detalladamente en el texto del Consejo, para así también tener en cuenta las enmiendas del Parlamento. En particular, el sistema IMI será la herramienta principal de comunicación para el transportista, y los Estados miembros tienen la posibilidad de implicar a los interlocutores sociales.
22. El Consejo aceptó incorporar a la Directiva la obligación de que los Estados miembros establezcan sanciones contra el incumplimiento de las reglas de la *lex specialis* y sancionen a los actores de la cadena logística si estos fueran o hubieran debido ser concedores de dicho incumplimiento (artículo 5). Por último, el Consejo también aceptó una disposición relativa al «control inteligente del cumplimiento», que obliga a los Estados miembros a integrar las medidas de control de las normas de desplazamiento en una estrategia de control global (artículo 6).
23. En resumen, las enmiendas 838-847, 850, 853-855, 857, 862 y 864 se mantuvieron parcialmente, abreviadas o con una nueva formulación, y no se mantuvieron las enmiendas 848, 849 y 852.

e) Incorporación de la Directiva 2002/15/CE a las normas de control del cumplimiento relativas a la legislación social

24. La Directiva 2002/15/CE completa el Reglamento en lo que se refiere al tiempo de conducción, las pausas y los tiempos de descanso de los conductores del sector del transporte por carretera⁵, por ejemplo mediante la limitación del tiempo de trabajo total semanal de los conductores y la limitación del trabajo nocturno.
25. La Directiva 2006/22/CE introdujo normas de la Unión relativas a las medidas de control y el control del cumplimiento de las normas sobre el tiempo de conducción, las pausas y los tiempos de descanso, y de las normas relativas a los tacógrafos. Sin embargo, excluía la Directiva 2002/15/CE de su ámbito de aplicación. La posición del Consejo acepta ahora incorporar esa Directiva a las normas relativas a las medidas de control, de acuerdo con la propuesta de la Comisión y la posición del Parlamento.
26. Dicha incorporación afecta a varios aspectos: los sistemas nacionales de control, el número mínimo de controles y los informes de resultados (artículo 2, apartados 1, 3, 3 *bis* y 4, anexo I de la Directiva modificada), la activación de controles en locales cuando se hayan comprobado infracciones graves (artículo 6, apartado 1, de la Directiva modificada), los sistemas nacionales de clasificación de riesgos (artículo 9, apartado 1, de la Directiva modificada), y el intercambio de información (artículo 7, apartado 1, letra d), y artículo 8, de la Directiva modificada). Habida cuenta de la amplitud del ámbito de aplicación de la Directiva sobre el tiempo de trabajo, el Consejo prefiere que se adopte un planteamiento basado en riesgos para orientar los controles a la consecución de un objetivo cuantitativo mínimo. Así pues, se mantuvieron las enmiendas 806 y 835 con una nueva formulación y no se mantuvo la enmienda 810.

⁵ Reglamento (CE) n.º 561/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) n.º 3821/85 y (CE) n.º 2135/98 del Consejo y se deroga el Reglamento (CEE) n.º 3820/85 del Consejo (DO L 102 de 11.4.2006, p. 1).

f) Cooperación administrativa en materia de control del cumplimiento

27. Las normas relativas a la cooperación administrativa se modifican para diferenciarlas mejor del intercambio de información en virtud del Reglamento (UE) n.º 1071/2009, el cual ya se realiza a través de un sistema electrónico específico. Para el resto de casos, el texto del Consejo prevé la utilización del sistema IMI y establece plazos de respuesta para las autoridades nacionales. Así pues, se mantuvieron y reformularon parcialmente las enmiendas 812-814 y 816-818 y no se mantuvieron las enmiendas 815 y 819.

g) Revisión de las normas de control del cumplimiento relativas a la legislación social

28. En lo que se refiere al sistema de clasificación de riesgos, además de extenderse a la normativa nacional en virtud de la Directiva sobre el tiempo de trabajo, se incorporan dos cambios importantes (artículo 9 de la Directiva modificada): en primer lugar, la Comisión introducirá una fórmula común para la clasificación de riesgos de las empresas y, en segundo lugar, las autoridades de control en toda la UE podrán acceder a la información nacional sobre la clasificación de riesgos, también en el contexto de los controles en carretera. Por tanto, se aceptaron parcialmente las modificaciones 821, 824 y 825 a modo de solución transaccional.

29. El Consejo acepta que los Estados miembros traten de hacer extensivos los controles concertados a los controles en los locales de las empresas, alcanzando así una solución transaccional en relación con una solicitud que el Parlamento había formulado al respecto (artículo 5 de la Directiva modificada, enmienda 809). Asimismo, se destaca el futuro papel que desempeñará la Autoridad Laboral Europea, de conformidad con el mandato que se otorga a este nuevo organismo creado en 2019 (considerando 29).

30. El texto del Consejo apoya la propuesta de la Comisión y, parcialmente, la enmienda 826 del Parlamento, de desarrollar un método común para controlar los períodos de «otro trabajo» que se añaden al tiempo de trabajo de los conductores cuando estos no conducen y, al mismo tiempo, suprimir el requisito de utilizar impresos de acreditación adicionales (artículo 11, apartado 3, de la Directiva modificada).

h) Facultades otorgadas a la Comisión

31. También fue necesario encontrar una solución transaccional sobre la elección de los procedimientos que facultan a la Comisión para adoptar actos jurídicos, lo que se consiguió para cada uno de los expedientes negociados en paralelo. El texto del Consejo incluye dos disposiciones facultativas para los actos delegados en lo que respecta a la actualización de los anexos de la Directiva modificada, y tres nuevas disposiciones facultativas para los actos de ejecución, en particular en lo que respecta a una fórmula común para la clasificación de riesgos, un planteamiento común para registrar y controlar los períodos de «otro trabajo» y el desarrollo de funcionalidades de la herramienta de comunicación del IMI que debe utilizarse para las declaraciones de desplazamiento.

i) Transposición y primera evaluación estratégica

32. Los dos legisladores actualizaron sus posiciones con respecto al plazo de transposición. De acuerdo con un planteamiento ambicioso vinculado a la disponibilidad de la nueva herramienta de comunicación del IMI, los Estados miembros deben transponer la Directiva dentro del plazo de 18 meses a partir de la fecha de la entrada en vigor (artículo 9). Está previsto que, para finales de 2025, la Comisión realice una evaluación de la aplicación de la Directiva, y en particular de las disposiciones especiales sobre los conductores desplazados (artículo 7).

j) Otros elementos de la posición del Consejo

33. Estos otros elementos, añadidos por el Consejo a la propuesta de la Comisión, figuran en el texto final de la posición del Consejo:

- a) una aclaración de que la suma de presencias interrumpidas de un conductor en un Estado miembro de acogida no constituye un desplazamiento de larga duración (artículo 1, apartado 8);
- b) una disposición relativa al planteamiento que ha de seguirse sobre el control que se realiza en caso de que el conductor carezca de una declaración de desplazamiento, lo que significa que el conductor puede acogerse a una exención de las normas de desplazamiento (artículo 1, apartado 11, último párrafo).

34. El Consejo aceptó, en su totalidad o en principio, estas otras enmiendas del Parlamento a la propuesta de la Comisión:
- a) la introducción de salvaguardias destinadas a garantizar la eficacia de los controles en carretera sin que ello cause demoras indebidas al conductor, en el artículo 2, apartado 1, de la Directiva modificada, y en el artículo 1, apartado 15 (enmiendas 807 y 859);
 - b) la introducción, respectivamente, de una obligación general de cooperación para los Estados miembros, en el artículo 1, apartado 16 (enmienda 860) y una obligación para los Estados miembros y los empresarios de ofrecer educación y formación a las autoridades de control y a los conductores, en el artículo 8 (enmienda 867);
 - c) mejoras de redacción mediante la actualización de referencias obsoletas (enmiendas 811, 821-823, 827, 828, 832-834).

IV. CONCLUSIÓN

35. La posición del Consejo en primera lectura refleja plenamente el acuerdo transaccional alcanzado en las negociaciones entre el Consejo y el Parlamento Europeo, facilitado por la Comisión. Este acuerdo transaccional queda ratificado mediante la carta de la presidenta de la Comisión de Transportes y Turismo (TRAN) del Parlamento Europeo, dirigida al presidente del Comité de Representantes Permanentes (23 de enero de 2020). En dicha carta, la presidenta indicaba que recomendaría a los miembros de la Comisión TRAN y, posteriormente al Pleno, que aceptaran la posición del Consejo en primera lectura sin enmiendas en la segunda lectura del Parlamento Europeo, previa formalización del texto por los juristas-lingüistas de ambas instituciones.
36. Por consiguiente, el Consejo considera que su posición en primera lectura constituye un resultado equilibrado y que, una vez adoptadas, las normas sectoriales específicas de los conductores mejorarán las condiciones de trabajo, al mismo tiempo que garantizarán la libre prestación de servicios de transporte transfronterizo, y las enmiendas introducidas en la Directiva sobre el control del cumplimiento mejorarán la exhaustividad, la eficacia y la coordinación de las medidas de control y el control del cumplimiento.