



TRANSPORTE POR CARRETERA: ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA

No es posible crear un mercado único europeo del transporte por carretera sin una armonización de las disposiciones legislativas vigentes en los Estados miembros. Las medidas adoptadas por la Unión Europea son de carácter fiscal, técnico, administrativo y social.

BASE JURÍDICA Y OBJETIVOS

Título VI del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en particular su artículo 91. Una política común en materia de transporte por carretera que facilite unas condiciones justas de competencia y garantice la libre prestación de servicios exige la armonización de las disposiciones legislativas vigentes en los Estados miembros. Esta se aplica no solo a los impuestos (IVA, impuesto de circulación, impuesto sobre hidrocarburos) y las ayudas estatales, sino también para las normas técnicas (dimensiones y pesos máximos autorizados), las prescripciones sociales y las medidas de protección del medio ambiente.

RESULTADOS

A. Armonización fiscal y técnica

1. Sistema de impuestos especiales y de tarificación de las infraestructuras

El 8 de julio de 2008, la Comisión Europea presentó un conjunto de iniciativas para un transporte más ecológico ([«Greening Transport Package»](#)), que proporcionó un modelo general, transparente y transferible para el cálculo de todos los costes externos, incluidos los costes relacionados con el medio ambiente, el ruido, la congestión del tráfico y la salud. Este modelo ha servido de base para los cálculos de las tasas por la utilización de las infraestructuras con miras a la revisión de la [Directiva 1999/62/CE](#), de 17 de junio de 1999, (conocida también como la Directiva «Euroviñeta») y ha previsto una estrategia para la aplicación progresiva de dicho modelo a todos los modos de transporte.

La Directiva «Euroviñeta» sigue siendo la referencia en materia de tarificación destinada a cobrar la utilización de las infraestructuras de transporte por carretera a las empresas de transporte. Fue modificada por la [Directiva 2006/38/CE](#), de 17 de mayo de 2006, y la [Directiva 2011/76/UE](#) de 27 de septiembre de 2011. La Directiva «Euroviñeta» se basa en el principio «quien contamina paga» y en la internalización de los costes externos. Tiene por objeto garantizar que los costes generados por la



utilización de las infraestructuras por parte de los vehículos pesados queden reflejados en las tasas.

En el marco del programa legislativo de la Comisión «Europa en Movimiento», publicado el 31 de mayo de 2017, se han presentado dos nuevas propuestas para la modificación de la Directiva «Euroviñeta»: una propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 1999/62/CE sobre la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras (con arreglo al procedimiento legislativo ordinario — COD, [COM\(2017\)0275](#)) y una propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 1999/62/CE sobre la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de ciertas infraestructuras, en lo relativo a determinadas disposiciones en materia de impuestos sobre vehículos (con arreglo al procedimiento de consulta — CNS, [COM\(2017\)0276](#)).

Otro elemento que figura en el programa legislativo de 2017 «Europa en Movimiento» es una propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la interoperabilidad de los sistemas de telepeaje de las carreteras por la que se facilita el intercambio transfronterizo de información sobre el impago de peajes en la Unión ([COM\(2017\)0280](#)). Una vez concluido el procedimiento de codecisión, se aprobó la propuesta y, a continuación, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea como [Directiva \(UE\) 2019/520](#).

2. Norma de comportamiento en materia de emisiones

Por el [Reglamento \(CE\) n.º 443/2009](#) y el [Reglamento \(UE\) n.º 510/2011](#) se fijaron normas de comportamiento en materia de emisiones para los turismos y los vehículos comerciales ligeros nuevos como parte de un enfoque integrado de la reducción de las emisiones de CO₂. Dichos reglamentos han sido modificados por el [Reglamento \(UE\) n.º 333/2014](#), de 11 de marzo de 2014, por el que se modificó el Reglamento (CE) n.º 443/2009 a fin de establecer las normas para alcanzar el objetivo de 2020 de reducción de las emisiones de CO₂ de los turismos nuevos, y por el [Reglamento \(UE\) n.º 253/2014](#), de 26 de febrero de 2014, por el que se modificó el Reglamento (UE) n.º 510/2011 a fin de establecer las normas para alcanzar el objetivo de 2020 de reducción de las emisiones de CO₂ de los vehículos comerciales ligeros nuevos.

Mediante una nueva propuesta sobre normas de rendimiento en materia de emisiones para turismos y vehículos comerciales ligeros nuevos ([COM\(2017\)0676](#)), por la que se modifica el Reglamento (CE) n.º 715/2007 (refundición), se deroga el Reglamento (CE) n.º 443/2009 ([2007/0297\(COD\)](#)) y se deroga el Reglamento (UE) n.º 510/2011 ([2009/0173\(COD\)](#)), se busca fijar los objetivos de reducción de emisiones para 2025 y 2030. El proceso de codecisión ya ha concluido y el acto ha sido aprobado. El acto definitivo se publicó en el Diario Oficial en abril de 2019 ([2017/0293/COD](#));

3. Dimensiones y pesos máximos autorizados

La [Directiva 96/53/CE](#), de 25 de julio de 1996, por la que se establecen los pesos y las dimensiones máximas autorizadas en el tráfico nacional e internacional, es el texto de referencia para las normas en materia de dimensiones en la Unión que se aplican a todos los vehículos pesados que circulan entre los Estados miembros. No obstante, en el artículo 4 de la Directiva se permiten excepciones nacionales, a saber:



la puesta en circulación de vehículos más largos y más pesados en relación con los límites mencionados en el anexo de la Directiva (18,75 metros y 40 toneladas) para las operaciones de transporte que no afecten de manera significativa a la competencia internacional, por ejemplo, las vinculadas a la explotación de los bosques y a la industria forestal. Los Estados miembros deben informar a la Comisión acerca de las medidas adoptadas, y esta concederá las excepciones.

Dicha directiva ha sido completada y modificada por la [Directiva 97/27/CE](#), de 22 de julio de 1997 (posteriormente derogada por el Reglamento (CE) n.º 661/2009, de 13 de julio de 2009), y por la [Directiva 2002/7/CE](#), de 18 de febrero de 2002, destinadas principalmente a armonizar las normas sobre las dimensiones de los autobuses para permitir la libre circulación en la Unión y, sobre todo, el buen funcionamiento del cabotaje en el ámbito del transporte de pasajeros.

Mediante la [Directiva \(UE\) 2015/719](#), de 29 de abril de 2015, se modificó la Directiva 96/53/CE y se estableció, para determinados vehículos de carretera que circulan en la Unión, las dimensiones máximas autorizadas en el tráfico nacional e internacional y los pesos máximos autorizados en el tráfico internacional.

Aún más recientemente, la Comisión presentó una propuesta de decisión del Parlamento Europeo y del Consejo [[COM\(2018\)0275](#)] para modificar la Directiva 96/53/CE en cuanto al plazo de aplicación de las normas especiales sobre la longitud máxima de cabinas que mejoran el rendimiento aerodinámico, la eficiencia energética y el rendimiento en materia de seguridad. En marzo de 2019, el Parlamento aprobó su posición en primera lectura. El acto definitivo se publicó en el Diario Oficial en junio de 2019 ([2018/0130/COD](#)).

B. Armonización administrativa

1. Obligaciones legales del conductor del vehículo

La [Directiva 91/439/CEE](#), de 29 de julio de 1991, sobre el permiso de conducción, unificó el formato del permiso y las categorías de los vehículos, introdujo el principio de reconocimiento recíproco y estableció las exigencias mínimas de salud y capacitación. La [Directiva 96/47/CE](#), de 23 de julio de 1996, estableció un formato alternativo de permiso de conducción con la forma de una tarjeta de crédito. La tercera directiva relativa al permiso de conducción ([Directiva 2006/126/CE](#), de 20 de diciembre de 2006, por la que se deroga la Directiva 91/439/CEE) impone este formato para todos los permisos expedidos en la Unión a partir del 19 de enero de 2013. Además, todos los permisos en papel actualmente en circulación deberán pasar al nuevo formato de tarjeta de plástico cuando se renueven, o a más tardar en 2033. Todos los nuevos permisos tendrán un periodo de validez (de diez a quince años, según el país, para las motocicletas y los automóviles; de cinco años para los camiones y autobuses) y serán válidos en toda la Unión. La armonización prevista debería responder a los objetivos siguientes: luchar contra el fraude, reducir el «turismo de permisos de conducción», garantizar la libre circulación y mejorar la seguridad vial.

El 1 de febrero de 2017 la Comisión publicó una propuesta de Directiva (UE) 2018/645 del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva 2003/59/CE, relativa a la cualificación inicial y la formación continua de los conductores de determinados vehículos destinados al transporte de mercancías o de



viajeros por carretera, y la Directiva 2006/126/CE, sobre el permiso de conducción [[COM\(2017\)0047](#)]. La Directiva se publicó en el [Diario Oficial](#) de 2 de mayo de 2018.

A partir del 4 de diciembre de 2011 lo relativo al certificado de conductor se rige por el [Reglamento \(CE\) n.º 1072/2009](#), de 21 de octubre de 2009, sobre normas comunes de acceso al mercado del transporte internacional de mercancías por carretera. Esta legislación reemplaza al [Reglamento \(CE\) n.º 484/2002](#), por el que se modificaron los Reglamentos ([CEE\) n.º 881/92](#) y ([CEE\) n.º 3118/93](#) del Consejo. El certificado de conductor es un documento uniforme que certifica que el conductor de un vehículo que transporta mercancías por carretera entre Estados miembros ha sido contratado legalmente por el operador de transporte de la Unión en el Estado miembro en el que esté establecido el operador o que ha sido puesto a disposición de dicho operador por vía legal.

2. Matriculación de vehículos

Por la [Directiva 1999/37/CE](#), de 29 de abril de 1999 (modificada por la [Directiva 2003/127/CE](#) y más tarde por la [Directiva 2014/46/UE](#), incluida en el paquete sobre la inspección técnica de vehículos), se armonizaron los documentos de matriculación de los vehículos y se simplificaron los controles de la propiedad y las transmisiones entre ciudadanos de dos Estados miembros distintos. El [Reglamento \(CE\) n.º 2411/98](#), de 3 de noviembre de 1998, relativo al reconocimiento en circulación intracomunitaria del signo distintivo del Estado miembro de matriculación de los vehículos de motor y sus remolques, introdujo la impresión de la bandera europea reflectante en la matrícula y el signo distintivo del Estado miembro de matriculación en el extremo izquierdo de la misma.

C. Armonización social sobre el tiempo de trabajo, el tiempo de conducción y los periodos de descanso

La industria del transporte había quedado excluida del ámbito de aplicación de la [Directiva de base 93/104/CE](#), de 23 de noviembre de 1993, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo. La [Directiva 2002/15/CE](#), de 11 de marzo de 2002, relativa a la ordenación del tiempo de trabajo de las personas que realizan actividades móviles de transporte por carretera, impone unos requisitos mínimos a la ordenación del tiempo de trabajo, a fin de mejorar las condiciones de salud y seguridad de los conductores. El tiempo de trabajo medio por semana asciende, según la Directiva, a cuarenta y ocho horas; sin embargo, puede alcanzar las sesenta horas, siempre que la duración semanal calculada cada cuatro meses no supere las cuarenta y ocho horas. El tiempo máximo de conducción diario y semanal, las pausas y el periodo de descanso mínimo diario y semanal están regulados por el [Reglamento \(CE\) n.º 561/2006](#), de 15 de marzo de 2006, por el que se deroga el [Reglamento \(CEE\) n.º 3820/85](#), de 20 de diciembre de 1985. Es aplicable a los conductores que efectúan operaciones de transporte de mercancías (vehículos de más de 3,5 toneladas) o de viajeros (vehículos de más de nueve plazas); establece pausas más frecuentes y mejora y simplifica las posibilidades de control y de sanción. Asimismo, por el [Reglamento \(CE\) n.º 561/2006](#) se modificó el [Reglamento \(CEE\) n.º 3821/85](#), de 20 de diciembre de 1985, y se introdujo definitivamente el tacógrafo digital. Dado que no puede ser objeto de modificaciones fraudulentas, el tacógrafo facilita la detección



de infracciones de la legislación social de la Unión. La [Directiva 2006/22/CE](#), de 15 de marzo de 2006, establece las condiciones mínimas para la aplicación de los Reglamentos ya mencionados y fija el número mínimo de controles (en 2010, al menos el 3 % de las jornadas de trabajo de los conductores) que los Estados miembros deben efectuar para comprobar el respeto de los tiempos de conducción, de pausa y de descanso. El [Reglamento \(CE\) n.º 561/2006](#) también está vinculado al [Reglamento \(UE\) n.º 165/2014](#) que regula los requisitos de los tacógrafos. La sustitución del tacógrafo analógico por uno digital permitirá progresivamente comprobar un mayor volumen de datos más rápidamente y con mayor precisión y, por esta razón, los Estados miembros serán capaces de efectuar un mayor número de controles. En el marco del paquete de medidas sobre transporte terrestre de 2009, por el [Reglamento \(CE\) n.º 1073/2009](#), de 21 de octubre de 2009, se modificó el [Reglamento \(CE\) n.º 561/2006](#) y se reintrodujo, en el transporte de viajeros por carretera, la «regla de los doce días», que ofrece a los conductores la posibilidad de posponer durante doce días consecutivos (en vez de trabajar un máximo de seis días consecutivos) su periodo de descanso semanal, siempre que se trate de un servicio de transporte internacional ocasional de viajeros que incluye por lo menos un periodo de pausa de veinticuatro horas. Podrá realizarse una excepción solo en condiciones muy estrictas que garanticen la seguridad vial y fijen para los conductores la obligación de tomarse periodos de descanso semanales inmediatamente antes y después de este servicio. Se añaden otras condiciones a partir del 1 de enero de 2014: el vehículo deberá estar equipado con un tacógrafo digital y, en caso de conducción entre las 22.00 y las 6.00 horas, o bien el periodo de conducción continua del mismo conductor se reduce a tres horas, o bien habrá varios conductores en el mismo vehículo. La legislación sobre transporte por carretera, como la [Directiva 2002/15/CE](#) y la [Directiva 2006/22/CE](#), complementan el [Reglamento \(CE\) n.º 561/2006](#), en particular en lo que se refiere al tiempo de trabajo y su cumplimiento.

El 31 de mayo de 2017, la Comisión presentó el paquete legislativo «Europa en Movimiento», que incluía una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se 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 periodos de descanso diarios y semanales y el [Reglamento \(UE\) n.º 165/2014](#) en lo que se refiere al posicionamiento mediante tacógrafos [[COM\(2017\)0277](#)]. Asimismo, en el marco del paquete «Europa en movimiento» de 2017, la Comisión presentó 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 [[COM\(2017\)0278](#)]. En abril de 2019, el Parlamento adoptó una decisión en primera lectura sobre ambas propuestas. En septiembre de 2019, la Comisión de Transportes y Turismo (TRAN) del Parlamento decidió abrir negociaciones interinstitucionales. En enero de 2020, la comisión aprobó el texto acordado en las primeras negociaciones interinstitucionales en segunda lectura ([2017/0121 \(COD\)](#)).



PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

En el marco de sus competencias legislativas, el Parlamento ha suscrito la mayoría de las propuestas de armonización de la Comisión, pero ha insistido también en algunos aspectos, a los que otorga particular importancia. Durante la última revisión de la Directiva «Euroviñeta», el Parlamento reforzó los aspectos medioambientales, y por consiguiente a partir del segundo semestre de 2013, el precio del peaje puede incluir los costes ligados al ruido y a la contaminación atmosférica. Esta decisión, que el Parlamento considera como el mínimo indispensable para garantizar la aplicación del principio «quien contamina paga», ha sido posible gracias al firme compromiso de la Comisión TRAN. En su [Resolución de 15 de marzo de 2017](#) sobre la aprobación por la Comisión del plan revisado de Alemania para aplicar un sistema de peaje, el Parlamento señaló que existe un procedimiento de infracción en curso contra Alemania para abordar la discriminación indirecta por razón de nacionalidad, que constituye una violación del Derecho de la Unión y contraviene los principios fundamentales de los Tratados.

En su [Resolución de 9 de septiembre de 2015](#) titulada «La aplicación del [Libro Blanco de 2011 sobre el transporte](#): hacer balance y avanzar hacia una movilidad sostenible», el Parlamento instaba a la Comisión a que propusiera medidas legislativas adicionales en algunos de los ámbitos mencionados. En concreto, exigió la revisión de la tercera Directiva sobre el permiso de conducción ([Directiva 2006/126/CE](#)) con miras a reforzar los requisitos para la expedición del permiso de conducción y la formación de conductores, y la revisión de la [Directiva \(UE\) 2015/719](#), de 29 de abril de 2015, por la que se modificó la [Directiva 96/53/CE](#) sobre las dimensiones y los pesos máximos autorizados en el tráfico nacional e internacional.

Tras haber logrado un refuerzo importante de los controles del tiempo de conducción y de descanso, el Parlamento ha seguido defendiendo una armonización social efectiva a escala de la Unión. Con este fin, solicitó a la Comisión que, antes de finalizar 2013, revisase «el marco normativo que regula los tiempos de conducción y descanso en el transporte de pasajeros y mercancías, y que se armonizaran los criterios de interpretación en materia de aplicación y cumplimiento de las normas. El Informe sobre la situación del mercado del transporte por carretera en la Unión Europea [[COM\(2014\)0222](#)], aprobado el 14 de abril de 2014, muestra, por una parte, la evolución del mercado y describe, por otra, la dimensión social del transporte de mercancías por carretera.

El 16 de octubre de 2017 las Comisiones TRAN y EMPL del Parlamento celebraron una audiencia pública conjunta sobre las condiciones de trabajo de los trabajadores de servicio móvil en los transportes. Además, el Departamento Temático del Parlamento de Políticas Estructurales y de Cohesión publicó un estudio titulado «[Investigación para la Comisión TRAN — los transportistas por carretera en la UE: las condiciones sociales y laborales](#)», que actualiza un estudio elaborado en 2013. Analiza la legislación social aplicable y las condiciones laborales de los conductores profesionales activos en el sector del transporte de mercancías por carretera. Se centra en cuestiones sociales fundamentales que se plantean en este segmento del transporte, incluidos el tiempo de conducción, los periodos de descanso y aspectos prácticos que influyen directamente



en la calidad de vida de los conductores, como por ejemplo las ayudas al empleo y los niveles de renta.

Esteban Coito / BENJAMIN KLAUS WILHELM BLASER
02/2020

