



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 19.7.2011  
SEC(2011) 947 final

**DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN**

**RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO**

*Documento de acompañamiento*

**PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL  
CONSEJO**

**por el que se modifican el Reglamento (CEE) nº 3821/85 del Consejo relativo al aparato de control en el sector de los transportes por carretera, y el Reglamento (CE) nº 561/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo**

{COM(2011) 451 final}  
{SEC(2011) 948 final}

# DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

## RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

### *Documento de acompañamiento*

#### PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

#### **por el que se modifican el Reglamento (CEE) n° 3821/85 del Consejo relativo al aparato de control en el sector de los transportes por carretera, y el Reglamento (CE) n° 561/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo**

El presente documento constituye el resumen del informe de evaluación de impacto sobre medidas para mejorar la eficacia y la eficiencia del sistema de los tacógrafos que acompaña a la futura revisión del Reglamento (CEE) n° 3821/85 del Consejo.

#### **1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA**

- (1) Desde 1969, la Unión Europea (UE) viene elaborando legislación social en el ámbito del transporte por carretera para mejorar la seguridad de las carreteras y las condiciones de trabajo de los conductores, así como para garantizar una competencia leal entre las empresas de transporte por carretera. El Reglamento (CE) n° 561/2006<sup>1</sup> establece periodos máximos de conducción, diarios y semanales, y periodos mínimos de descanso, diarios y semanales, para los conductores. La UE ha desarrollado una política global de inspección y control del cumplimiento de la legislación social del transporte por carretera mediante la Directiva 2006/22/CE<sup>2</sup> y el Reglamento (CEE) n° 3821/85 del Consejo<sup>3</sup>, conocido como el «Reglamento sobre el tacógrafo».
- (2) El Reglamento sobre el tacógrafo fija normas técnicas y establece las normas para el uso, homologación, instalación e inspección de los tacógrafos. Crea así una serie de obligaciones jurídicas para los fabricantes, autoridades, transportistas y conductores. Actualmente, se están utilizando dos tipos de aparatos de control. Además del tacógrafo digital introducido en los vehículos matriculados a partir del 1 de mayo de

---

<sup>1</sup> Reglamento (CE) n° 561/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo 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° 3821/85 y (CE) n° 2135/98 del Consejo y se deroga el Reglamento (CEE) n° 3820/85 del Consejo, DO L 102 de 11.4.2006, p. 1.

<sup>2</sup> Directiva 2006/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las condiciones mínimas para la aplicación de los Reglamentos del Consejo (CEE) n° 3820/85 y (CEE) n° 3821/85 en lo que respecta a la legislación social relativa a las actividades de transporte por carretera y por la que se deroga la Directiva 88/599/CEE del Consejo, DO L 102 de 11.3.2006, p. 35.

<sup>3</sup> Reglamento (CE) n° 1266/2009 de la Comisión, de 16 de diciembre de 2009, por el que se adapta por décima vez al progreso técnico el Reglamento (CEE) n° 3821/85 del Consejo relativo al aparato de control en el sector de los transportes por carretera, DO L 339 de 22.12.2009, p. 3.

2006, el tacógrafo analógico viene utilizándose desde 1985 y se usa todavía en los vehículos más antiguos.

- (3) Partiendo de las consultas y de los informes realizados por expertos<sup>4</sup>, la Comisión ha señalado dos problemas fundamentales que es preciso abordar a nivel de la UE:
- Los datos disponibles ponen de manifiesto que una parte importante de los vehículos controlados resultan estar infringiendo la normativa social. Aproximadamente una cuarta parte de ellos, en concreto, están infringiendo las normas relativas al tacógrafo. Como promedio, en cualquier momento dado, aproximadamente 45 000 vehículos están infringiendo las normas de la UE en materia de tacógrafos. Puede calcularse que este incumplimiento pertinaz de las obligaciones de los periodos de descanso mínimos y el consiguiente cansancio de los conductores producen un incremento en los costes de los accidentes para la sociedad cercano a los 2 800 millones de euros. También produce ventajas competitivas indebidas a quienes infringen la ley, con un impacto negativo en el funcionamiento del mercado interior, y tiene graves repercusiones en la salud de los conductores.
  - Es posible seguir mejorando la forma en que el tacógrafo (digital) facilita el trabajo del conductor y contribuye a la eficiencia del transporte. Aunque la introducción del tacógrafo digital ya ha reducido de forma sustancial la carga administrativa de las diversas partes interesadas, los costes relacionados con el control, que se calculan en casi 2 700 millones de euros, siguen siendo demasiado elevados.
- (4) Esos dos problemas se deben a la vulnerabilidad general del sistema de tacógrafos respecto al fraude; a la poca eficacia de los controles y al insuficiente efecto disuasivo de las multas; y, por último, a que el uso del sistema de tacógrafo no está suficientemente optimizado. Los ámbitos problemáticos relacionados con cada uno de estos tres aspectos figuran en el cuadro 1 a continuación.
- (5) Si bien los problemas señalados afectan principalmente a los conductores de vehículos pesados y a las empresas que utilizan el tacógrafo, los Estados miembros y sus autoridades responsables del control, los fabricantes de tacógrafos y otros usuarios de las carreteras se ven también afectados.

**Cuadro 1: Cuadro sinóptico de las causas y de los ámbitos problemáticos**

---

<sup>4</sup> Entre ellos figuran consultas dentro del Comité designado con los Estados miembros y las partes interesadas (incluidas organizaciones de inspección y policía, así como fabricantes); el proyecto SMART; el informe del Centro Común de Investigación (JRC); la consulta pública de las partes interesadas de diciembre de 2009 a marzo de 2010; la consulta del comité sectorial del diálogo social sobre transporte por carretera, y un informe de expertos independientes validado por un Grupo de expertos de organismos relevantes.

<i>Causas señaladas</i>	<i>Ámbitos problemáticos</i>
<i>Causa 1: Vulnerabilidad del sistema de tacógrafos</i>	Los precintos no realizan convenientemente la función de indicador de la manipulación del tacógrafo
	Vulnerabilidad de la tecnología de cifrado
	Incorrecta utilización de las tarjetas de conductor
	Talleres fraudulentos o negligentes
<i>Causa 2: Poca eficacia de los controles e insuficiente efecto disuasivo de las sanciones</i>	Formación de los controladores no armonizada
	Ámbito de los datos obtenidos del tacógrafo digital que pueden consultar los controladores
	Política de sanciones
<i>Causa 3: Uso del sistema de tacógrafo no suficientemente optimizado</i>	Disposiciones inadecuadas del Reglamento sobre el tacógrafo
	Imitaciones técnicas del Reglamento sobre el tacógrafo
	El tacógrafo no facilita suficientemente el trabajo de los conductores

## 2. ANÁLISIS DE LA SUBSIDIARIEDAD

- (6) El presente análisis de impacto se refiere a las medidas para incrementar la eficacia y eficiencia del sistema de los tacógrafos utilizado para garantizar el cumplimiento de la legislación laboral arriba citada, y explora y analiza opciones para la revisión del Reglamento (CEE) nº 3821/85, que se basa en el artículo 71 del Tratado CEE (artículo 91 del TFUE). El valor añadido de la UE que se estableció cuando se introdujo este Reglamento y los argumentos que fundamentaban este valor añadido todavía siguen siendo válidos.
- (7) Dichos argumentos se basan en la realidad, cada vez más clara, de que el transporte por carretera dentro de la UE tiene un carácter transnacional. Esto se debe al aumento de comercio transfronterizo y al crecimiento económico, que en parte se han visto facilitados por la ampliación de la UE y la liberalización del sector del transporte de mercancías por carretera en Europa. La legislación social está armonizada a nivel de la UE y el control del cumplimiento de dicha legislación exige que los aparatos de control sean interoperables entre los Estados miembros. Dado el carácter crecientemente transnacional del transporte de mercancías por carretera en la UE y las disposiciones sociales armonizadas, sería contraproducente volver a una reglamentación de los aparatos de control a nivel nacional, entre otras cosas porque este tipo de reglamentación se ha estado realizando a nivel de la UE durante los últimos 25 años.

- (8) En lo que respecta a las sanciones, el informe de la Comisión sobre las sanciones<sup>5</sup> mostraba las divergencias entre las sanciones aplicadas por los Estados miembros para las infracciones al Reglamento sobre el tacógrafo. La manipulación de los tacógrafos ya ha sido clasificada por la legislación de la UE como una de «las infracciones más graves» dentro de la lista de infracciones más amplia a las normas del transporte comercial por carretera<sup>6</sup>. Pero, sin una armonización mínima con efecto disuasorio de las sanciones impuestas por los Estados miembros, esta clasificación no dará lugar necesariamente a un cumplimiento estricto de las normas, ya que las empresas reaccionan ante las sanciones efectivamente impuestas y no ante la clasificación de las infracciones.

### 3. OBJETIVOS DE LA INICIATIVA DE LA UE

- (9) Los objetivos globales de la legislación social del transporte por carretera (las normas sobre los tiempos de conducción y periodos de descanso) son mejorar la seguridad en carretera y las condiciones de trabajo de los conductores y garantizar una competencia leal entre las empresas de transporte. La legislación social en materia de transporte por carretera es, por lo tanto, un elemento esencial de la política común de transporte para lograr objetivos del Tratado, como la mejora de la seguridad del transporte (artículo 91, apartado 1, letra c), del TFUE<sup>7</sup>), el progreso social (artículo 3, apartado 3, del TUE<sup>8</sup>), y la creación de un mercado interior (artículo 3, apartado 3, del TUE). El Reglamento sobre el tacógrafo es la principal herramienta para la supervisión y el control del cumplimiento de la legislación social en el transporte por carretera y el objetivo general de las propuestas que acompañan esta evaluación de impacto incluye la contribución a los objetivos de los Tratados citados.
- (10) Al mismo tiempo, la intención de la Comisión es contribuir también a los objetivos establecidos por la Comunicación de la Comisión para mejorar la legislación en materia de crecimiento y empleo en la UE<sup>9</sup> y la Estrategia para la simplificación del marco regulador<sup>10</sup>. Las propuestas deben contribuir también al objetivo de la reducción de la carga administrativa sobre las empresas y la mejora de la calidad de la legislación, previsto en la iniciativa emblemática Europa 2020 «Una política industrial integrada para la era de la globalización»<sup>11</sup>.
- (11) Este objetivo general puede traducirse en los siguientes objetivos específicos: primero, mejorar la fiabilidad del aparato de control; segundo, mejorar la eficiencia

---

<sup>5</sup> COM(2009) 225.

<sup>6</sup> Reglamento (CE) n° 1071/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las normas comunes relativas a las condiciones que han de cumplirse para el ejercicio de la profesión de transportista por carretera y por el que se deroga la Directiva 96/26/CE del Consejo, DO L 300 de 12.11.2009, p. 51.

<sup>7</sup> Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

<sup>8</sup> Tratado de la Unión Europea.

<sup>9</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea, (COM(2005) 97 final).

<sup>10</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Aplicación del programa comunitario sobre la estrategia de Lisboa: Una estrategia para la simplificación del marco regulador, COM(2005) 535 final

<sup>11</sup> Comunicación de la Comisión «Una política industrial integrada para la era de la globalización: poner la competitividad y la sostenibilidad en el punto de mira», COM(2010) 614.

del control del cumplimiento de la legislación social en el transporte por carretera; y tercero, reducir los costes del uso del aparato de control, en parte mediante la reducción de la carga administrativa relativa a su uso.

(12) Algunos datos relativos al transporte por carretera se recogen a nivel de la UE y podrían utilizarse para supervisar el impacto de la legislación propuesta en los objetivos específicos arriba citados<sup>12</sup>. En este contexto, se han elegido los siguientes objetivos operativos por su utilidad para indicar el nivel de logro de los objetivos específicos:

- Eliminar «las infracciones más graves»<sup>13</sup> contra las normas del tacógrafo de aquí a 2020 (supervisado por la Comisión a partir de los informes futuros presentados por los Estados miembros para el informe bienal);
- Duplicar de aquí a 2020 el índice de detección de infracciones de la legislación por vehículo controlado en un control de carretera en comparación con 2008 (supervisado por la Comisión a partir de los informes futuros presentados por los Estados miembros para el informe bienal);
- Reducir la carga administrativa relacionada con el uso del tacógrafo digital en un 20 % antes de 2020, en comparación con 2010 (basándose en las estimaciones facilitadas por el Grupo Stoiber y el Proyecto UE sobre mediciones de referencia y reducción de costes administrativos<sup>14</sup>).

#### 4. OPCIONES DE ACTUACIÓN

(13) Las consultas a los interesados y los informes de los expertos en la materia<sup>15</sup> permitieron a la Comisión determinar un amplio conjunto de medidas concretas con potencial para abordar los problemas detectados. A continuación se procedió a realizar un cribado preliminar de posibles actuaciones.

(14) Posteriormente se definieron varios paquetes de medidas que presentaban políticas alternativas viables para el logro de los objetivos. La formación de paquetes de medidas era necesaria porque, desde el punto de vista de la seguridad, la fiabilidad del sistema depende de muchos de sus elementos; y porque, por otra parte, se necesitaban procedimientos legislativos distintos (comitología frente a codecisión). Los paquetes de medidas pueden sintetizarse como sigue:

- El Paquete de Medidas 1 (PM1) es un conjunto de medidas técnicas circunscrito simplemente a la mejora del aparato del tacógrafo actual.

---

<sup>12</sup> Véanse, en particular, las estadísticas de Eurostat y las cifras relativas a energía y transporte de la UE.

<sup>13</sup> Las infracciones más graves están definidas en el anexo IV del Reglamento (CE) n° 1071/2009: ‘2. Ausencia de tacógrafo o de dispositivo de limitación de velocidad, o utilización de un dispositivo fraudulento capaz de modificar los registros del aparato de control o del dispositivo de limitación de velocidad o falsificación de las hojas de registro o de los datos transferidos del tacógrafo o de la tarjeta de conductor; (...) 6. Conducción con una tarjeta de conductor falsificada o con una tarjeta de la que el conductor no es titular u obtenida basándose en declaraciones falsas o documentos falsificados».

<sup>14</sup> Cap Gemini, *EU project on baseline measurements and reduction of administrative costs*, (Proyecto UE sobre mediciones de referencia y reducción de costes administrativos), 2009.

<sup>15</sup> *Ibid.* nota a pie de página n° 1.

- El Paquete de Medidas 2 (PM2) contiene también medidas técnicas, si bien estas ampliarían sustancialmente las funciones del tacógrafo digital, dando lugar a un nuevo tipo de tacógrafos digitales.
- El Paquete de Medidas 3 (PM3) incluye medidas no técnicas, además de las medidas del PM1.
- El Paquete de Medidas 4 (PM4) es una combinación de medidas de mejora técnica y sistémica (PM2+PM3).

(15) El cuadro 2 siguiente ofrece una panorámica de las medidas políticas que figuran en cada paquete de medidas.

**Cuadro 2 – Contenido detallado de los paquetes de medidas**

	<i>Paquete de Medidas 1 (PM1)</i>	<i>Paquete de Medidas 2 (PM2)</i>	<i>Paquete de Medidas 3 (PM3)</i>	<i>Paquete de Medidas 4 (PM4)</i>
<i>Instrumento(s) jurídico(s)</i>	Hoja de ruta para la adaptación de las especificaciones técnicas	Hoja de ruta para la adaptación de las especificaciones técnicas  Revisión del Reglamento (CEE) n° 3821/85 para añadir nuevas condiciones de funcionamiento	Revisión del Reglamento (CEE) n° 3821/85 únicamente para añadir nuevas normas sobre el uso e inspección de los tacógrafos	Hoja de ruta para la adaptación de las especificaciones técnicas  Revisión del Reglamento (CEE) n° 3821/85
<i>Contenido de los paquetes de medidas</i>	Tecnología de cifrado  Precintos  Interfaz con los usuarios	PM1 +  Funcionalidad de los tacógrafos (registro automático y manual)  Comunicación inalámbrica para controles en carretera  Interfaz con otras aplicaciones STI	PM1 +  Talleres / centros de ensayo  Tarjetas de conductor  Sanciones  Formación de los controladores  Normas sobre el uso	PM2 + PM3

## 5. ANÁLISIS DEL IMPACTO

(16) El cuadro 3 siguiente resume la evaluación de los impactos económico, social y medioambiental.

**Cuadro 3 - Cuadro recapitulativo de impactos**

*Impactos*

	<i>Paquete de Medidas 1</i>	<i>Paquete de Medidas 2</i>	<i>Paquete de Medidas 3</i>	<i>Paquete de Medidas 4</i>
<b>Cumplimiento de la legislación social</b>	Mejora <b>reducida y tardía</b> limitada al fraude con el tacógrafo (1/4 del total de las infracciones de la legislación social)	Impacto de PM1 + <b>amplio potencial de mejora</b> <b>Gran incertidumbre</b> en cuanto a la escala de los resultados ( <b>compensaciones</b> con implicaciones presupuestarias)	Impacto de PM1 + <b>amplio potencial de mejora</b> <b>Gran incertidumbre</b> en cuanto a la escala de los resultados ( <b>compensaciones</b> con implicaciones presupuestarias)	Impacto de PM1 + <b>amplio potencial de mejora</b> <b>Menos incertidumbre</b> de resultados que en PM2 y PM3 ( <b>grandes compensaciones</b> con implicaciones presupuestarias)
<b>Impactos económicos</b>				
Funcionamiento del mercado interior y competencia	Mejora <b>reducida y tardía</b> limitada al fraude con el tacógrafo (1/4 del total de las infracciones de la legislación social)	Misma evaluación que para el cumplimiento de la legislación social		
Competitividad	<b>Positivo</b> para los fabricantes de tacógrafos	<b>Muy positivo</b> para los fabricantes de tacógrafos	<b>Positivo</b> para los fabricantes de tacógrafos  <b>Incierto</b> para los talleres  <b>Positivo</b> para las empresas cuya principal actividad no es el transporte	<b>Muy positivo</b> para los fabricantes de tacógrafos  <b>Incierto</b> para los talleres  <b>Positivo</b> para las empresas cuya principal actividad no es el transporte
Carga administrativa y PYME	<b>Desdeñable</b>	<b>- 383,5 millones de EUR</b>	<b>- 142 millones de EUR</b>	<b>- 515,5 millones de EUR</b>
Impactos presupuestarios sobre las autoridades públicas	<b>Menor</b> negativo a nivel de la UE	Impacto de PM1 + <b>Potencialmente</b> negativo (hasta 7 500 000 €) a nivel nacional pero dependiendo de las decisiones de	<b>Potencialmente</b> negativo (hasta 7 500 000 €) a nivel nacional pero dependiendo de las decisiones de los Estados miembros	Impacto de PM1 + <b>potencialmente el más importante negativo</b> a nivel nacional pero dependiendo de las



los Estados miembros (**compensaciones** con otros impactos) **Reducido** efecto **positivo** de sanciones

decisiones de los Estados miembros (**compensaciones** con otros impactos) **Reducido** efecto **positivo** de sanciones

**Impactos sociales**

Condiciones de trabajo, sanitarias y modo de vida de los conductores	<b>Positivo pero tardío</b> mediante la mayor facilidad de utilización del dispositivo	Misma evaluación que para el cumplimiento de la legislación social
Seguridad en carretera	<b>Positivo pero tardío</b> mediante un acceso más fácil durante la conducción	Misma evaluación que para el cumplimiento de la legislación social
Delincuencia y seguridad	Impacto menor	<b>Pequeño</b> impacto <b>positivo</b> gracias a multas más adecuadas
Derechos fundamentales	<b>Sin impacto</b>	<b>Impacto</b> negativo <b>marginal</b> sobre la libertad de empresa
<b>Impactos medioambientales</b>	<b>Marginal positivo</b>	
<b>Impacto en regiones específicas</b>	Mayor impacto de todas las medidas para empresas de los Estados miembros con salarios altos (EU-15), alto porcentaje de autónomos	
	Mayor impacto para Estados miembros con un amplio sector del transporte o un elevado porcentaje de empresas de transporte en la economía (Alemania, Polonia, España, Países Bajos, Rumanía, Lituania, República Checa)	
		Mayores efectos de sanciones más adecuadas en Estados miembros con sanciones menos severas actualmente
<b>Terceros países</b>	<b>Tardíos pero impactos semejantes en países AETR.</b>	

## 6. COMPARACIÓN ENTRE LOS DISTINTOS PAQUETES DE MEDIDAS

- (17) Como puede verse en el cuadro 4 siguiente, se ha considerado que, desde el punto de vista de la eficacia, la opción PM4 es con diferencia la más interesante, ya que ofrece el mayor potencial de logro de los dos objetivos específicos. Sin embargo, el análisis de coherencia muestra que PM4 también presenta el mayor grado de compensación entre el impacto positivo económico y social, por una parte, y la repercusión presupuestaria sobre las autoridades públicas, por otra. Desde el punto de vista de la coherencia, la opción óptima es PM1. Por último, PM4 es también la posibilidad más onerosa desde el punto de vista de las inversiones necesarias, mientras que PM1 es la más barata y sencilla de aplicar, ya que puede adoptarse sin necesidad de recurrir al procedimiento legislativo normal.

**Cuadro 4 - Comparación de las distintas opciones**

	<i>Eficacia ponderada</i>	<i>Eficiencia</i>	<i>Coherencia</i>
<i>PM0</i>	-	-	-
<i>PM1</i>	Bastante baja	Sin coste	Alta
<i>PM2</i>	Media	7,5 millones €	Compensaciones
<i>PM3</i>	Media	39 millones €	Compensaciones
<i>PM4</i>	Alta	46,5 millones €	Máximas compensaciones

- (18) Teniendo en cuenta todos estos aspectos, y en ausencia de un análisis de costes-beneficios completo, los efectos positivos de PM4 parecen compensar ampliamente sus costes. De hecho, el potencial de reducción de la carga administrativa asciende a 515,5 millones de euros solamente con esta opción, muy por encima de los costes totales derivados de su plena aplicación. Así pues, el análisis realizado indica que la preferencia debe recaer en el Paquete de Medidas 4.

## 7. SUPERVISIÓN Y EVALUACIÓN

- (19) La Comisión supervisará una serie de indicadores que aparecen en el cuadro 5.

**Cuadro 5 – Indicadores de seguimiento**

<i>Objetivos operativos</i>	<i>Supervisión</i>
<i>Eliminar «las infracciones más graves» contra las normas de los tacógrafos antes de 2020</i>	El seguimiento se realizará utilizando información que los Estados miembros tienen que comunicar cada dos años a la Comisión de conformidad con el artículo 17 del Reglamento (CE) nº 561/2006
Duplicar de aquí a 2020 el índice de detección de infracciones de la legislación por vehículo controlado en un control de carretera en comparación con 2008	El seguimiento se realizará utilizando información que los Estados miembros tienen que comunicar cada dos años a la Comisión de conformidad con el artículo 17 del Reglamento (CE) nº 561/2006
<i>Reducir las cargas administrativas vinculadas al uso del tacógrafo en un 20 % no más tarde de 2020 con respecto a 2010</i>	<i>El uso de mejoras técnicas de los aparatos de tacógrafo será supervisado mediante debates con las partes interesadas y basándose en las estimaciones facilitadas por el Grupo Stoiber y el Proyecto UE sobre mediciones de referencia y reducción de costes administrativos</i>