

C/2025/5669

24.10.2025

Exposición de motivos del Consejo: Posición (UE) n.º 8/2025 del Consejo en primera lectura con vistas a la adopción de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el permiso de conducción, por la que se modifican el Reglamento (UE) 2018/1724 del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva (UE) 2022/2561 del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan la Directiva 2006/126/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) n.º 383/2012 de la Comisión

(C/2025/5669)

I. INTRODUCCIÓN

1. El 1 de marzo de 2023, la Comisión presentó al Parlamento Europeo y al Consejo la propuesta de revisión completa de la Directiva sobre el Permiso de Conducción (la cuarta reforma de dicha Directiva). La propuesta formaba parte de las iniciativas del programa REFIT de la Comisión y del paquete legislativo de seguridad vial.
2. El Consejo acordó una orientación general el 4 de diciembre de 2023 ⁽¹⁾.
3. El Parlamento Europeo aprobó su posición en primera lectura el 28 de febrero de 2024. Para la 10.ª legislatura del Parlamento se nombró ponente a D.ª Jutta PAULUS (Verts/ALE, DE).
4. Las negociaciones comenzaron con un primer diálogo tripartito el 22 de octubre de 2024, al que siguieron los diálogos tripartitos del 11 de diciembre de 2024 y del 18 de febrero de 2025. Durante el cuarto diálogo tripartito —celebrado el 24 de marzo de 2025—, los negociadores alcanzaron un acuerdo político.
5. El 30 de abril de 2025, el Coreper analizó el texto transaccional definitivo con vistas a llegar a un acuerdo y lo confirmó.
6. El 14 de mayo de 2025, la presidenta de la Comisión de Transportes y Turismo envió una carta al presidente del Coreper en la que confirmaba que, en caso de que el Consejo aprobara en primera lectura el texto acordado, una vez realizada la formalización jurídico-lingüística, el Parlamento aprobaría la posición del Consejo en segunda lectura.

II. OBJETIVO

7. Los objetivos generales de la propuesta son seguir mejorando la seguridad vial y facilitar la libre circulación de los ciudadanos dentro de la UE. Los principales componentes de la reforma para alcanzar estos objetivos son los siguientes:
 - a. la introducción de un permiso de conducción «móvil» (es decir, digital),
 - b. un paso hacia la armonización de los procesos de reconocimiento médico que se aplican en los Estados miembros,
 - c. un sistema de conducción acompañada con permiso a partir de los diecisiete años,
 - d. un período de prueba para conductores noveles,
 - e. el peso autorizado relativo a la masa máxima en carga de los turismos totalmente eléctricos,
 - f. un acceso más fácil a los permisos de conducción para los ciudadanos que se desplazan de un Estado miembro a otro y una evaluación centralizada del marco de transporte por carretera de un tercer país con vistas a los canjes de permisos de conducción en un Estado miembro y
 - g. la actualización de los requisitos de las pruebas para la obtención del permiso de conducción y de los requisitos mínimos de aptitud para la conducción.

III. ANÁLISIS DE LA POSICIÓN DEL CONSEJO EN PRIMERA LECTURA**1. Contexto procedimental**

8. Sobre la base de la propuesta de la Comisión, el Parlamento y el Consejo llevaron a cabo negociaciones con el fin de llegar a un acuerdo sobre la posición del Consejo en primera lectura, resultante en un acuerdo temprano en segunda lectura. El texto del proyecto de posición del Consejo refleja plenamente el acuerdo transaccional alcanzado entre los dos colegisladores.

⁽¹⁾ 16345/23.

2. Síntesis de las principales cuestiones

9. Tras el acuerdo entre los legisladores, la posición del Consejo en primera lectura sobre los diversos elementos de reforma enumerados en el punto 7 es la siguiente:
10. Para la introducción progresiva del permiso de conducción móvil (artículos 3 y 5), las dos instituciones han llegado a un compromiso sobre el calendario y las salvaguardias para los ciudadanos que prefieren el documento físico o necesitan uno más adelante; por ejemplo, para conducir en terceros países. El Consejo también ha acordado disposiciones específicas en materia de protección de datos.
11. El Consejo ha mantenido en gran medida su posición de la orientación general sobre el bosquejo de unos requisitos mínimos relativos al control de la aptitud física y mental para conducir antes de la expedición y renovación de los permisos de conducción, sobre la base de diferentes sistemas desarrollados en los Estados miembros (artículo 11). En el momento de la primera expedición de un permiso de conducción, el solicitante debe someterse a un reconocimiento médico o, en el caso de las categorías de motocicletas y turismos, cumplimentar una autoevaluación. Para la supervisión de la aptitud tras la primera expedición de un permiso de conducción para motocicletas o turismos, también existe la opción de que los Estados miembros dispongan de un sistema nacional que garantice una reacción en caso de cambios importantes en la aptitud física o mental. El Consejo ha aceptado varios elementos añadidos por el Parlamento que eran compatibles con este planteamiento.
12. Las negociaciones sobre el sistema de conducción acompañado para conductores de diecisiete años se han engarzado en un debate más amplio sobre la edad mínima y la conducción profesional. Por un lado, el Consejo ha mantenido la posición expresada en su orientación general, según la cual el sistema de conducción acompañada de vehículos pesados debe seguir siendo voluntario y el reconocimiento transfronterizo mutuo debe ser automático. Por otro lado, el Consejo ha aceptado presentar en el artículo 7 un listado más coherente de las edades mínimas existentes actualmente y una armonización de las edades mínimas para las categorías de autobuses de mayor tamaño tras la obtención de un certificado de aptitud profesional, con sujeción a una salvaguardia relativa a los conductores de entre veintiún y veintitrés años (artículo 27 de la Directiva).
13. Por lo que se refiere al período de prueba para los conductores noveles (artículo 18), el Consejo ha aceptado varias disposiciones que describen las medidas de los Estados miembros para mejorar la seguridad vial en este grupo, así como una referencia a las políticas de tolerancia cero aplicadas por los Estados miembros. El Consejo ha mantenido su posición de que las condiciones armonizadas para los conductores noveles no deben dar lugar a un reglamento a escala de la Unión sobre la conducta de los conductores, que es competencia de los Estados miembros.
14. Por lo que se refiere a las limitaciones de peso por categoría de permiso para los vehículos de combustible alternativo [artículo 9, apartado 2, letra j)], el Consejo ha mantenido su posición, en consonancia con la propuesta de la Comisión, pero ha aceptado la posibilidad de añadir un remolque (con sujeción a formación si el peso total supera los 4 250 kg) y una equivalencia para los turismos de combustible alternativo unidos a un remolque pesado [categoría BE; artículo 9, apartado 2, letra j)], así como un plazo de transposición más breve de dos años (artículo 29, apartado 2). La Comisión ha aceptado revisar las disposiciones en función de los avances tecnológicos.
15. La negociación sobre los límites de peso ha abarcado aspectos adicionales a los que el Parlamento había dedicado una atención especial para aumentar la flexibilidad en casos especiales (artículos 6, 7 y 9). El Consejo —que ya ha previsto flexibilidad para las autocaravanas en su orientación general— ha acordado permitir, en la categoría B, una combinación con un remolque de hasta 5 000 kg de peso combinado, con sujeción a formación o pruebas adicionales para los conductores. El peso autorizado del Consejo en la categoría B para las ambulancias se ha fusionado en un conjunto más amplio de normas para los vehículos de emergencia. Si bien el Consejo ha aceptado una mayor flexibilidad en cuanto al peso máximo (hasta 5 000 kg) y a las edades mínimas en las categorías B y C, el Parlamento ha aceptado que la conducción con peso adicional esté sujeta a una prueba o a formación y que las normas sean medidas nacionales que estén sujetas al reconocimiento mutuo. El Consejo también ha aceptado la flexibilidad para conducir autobuses vacíos con un permiso de categoría C con el fin de realizar ensayos de conducción en torno a centros de inspección y talleres de reparación (artículo 9, apartado 5).
16. El Consejo se ha aproximado al Parlamento y a la Comisión con el refuerzo de la flexibilidad para las personas que se presenten a exámenes de conducción de turismos en cuanto a la selección del lugar de la prueba, a fin de que puedan superar las barreras lingüísticas tras haberse trasladado a otro Estado miembro (artículo 20, apartado 4). Para la circulación sin trabas de los ciudadanos a través de las fronteras, el Consejo también ha aceptado que, durante el canje o la sustitución del permiso de conducción, un nuevo artículo (artículo 14) prevea que los ciudadanos puedan demostrar en todo momento su derecho a conducir en toda la Unión. En cuanto a los permisos de conducción de terceros países, las posiciones del Consejo y del Parlamento han sido muy similares desde el principio: ambos coincidían en el nuevo concepto de evaluación a escala de la Unión del marco de transporte por carretera de un tercer país con vistas a los canjes de permisos de conducción en un Estado miembro (artículo 15). En este contexto, el Consejo no ha podido aceptar un enfoque similar con respecto a la aptitud profesional de los conductores de terceros países, pero ha convenido en que se encargara a la Comisión evaluar la posible facilitación del reconocimiento de los certificados de aptitud profesional expedidos por terceros países.

17. Tanto el Parlamento como el Consejo han mantenido varias enmiendas en el anexo II sobre los exámenes de conducción y los conocimientos y aptitudes necesarios. Nos referimos, por ejemplo, a los avances tecnológicos (sistemas avanzados de asistencia al conductor, sistemas de frenado de resistencia, uso voluntario de simuladores, motocicletas eléctricas), a una mayor atención a los usuarios vulnerables de la vía pública (ángulos muertos, descenso del vehículo por el lado de la calle, atención a los carriles para bicicletas) y a la simplificación de procesos (demostración del correcto manejo de los vehículos de transmisión manual). En el anexo III, relativo a las condiciones mínimas de aptitud para conducir, el Parlamento ha aceptado en su mayoría los elementos añadidos por el Consejo y este ha hecho lo propio con varios puntos añadidos por el Parlamento.
18. Por último, el Consejo ha aceptado, aunque de forma más limitada, los requisitos de presentación de informes para los Estados miembros, que la Comisión o el Parlamento habían defendido (artículo 23). El Consejo ha mantenido su posición sobre un plazo general de transposición de cuatro años (artículo 29).

IV. CONCLUSIÓN

19. La posición del Consejo respalda el objetivo de la propuesta de la Comisión y refleja plenamente el acuerdo transaccional alcanzado en las negociaciones informales entre el Consejo y el Parlamento Europeo, con el apoyo de la Comisión.
 20. Por consiguiente, el Consejo considera que su posición en primera lectura constituye una representación equilibrada del resultado de las negociaciones y que, una vez adoptada, la nueva Directiva sobre el Permiso de Conducción supondrá una importante contribución a la mejora de la seguridad vial y la libre circulación de los ciudadanos en la UE.
-