Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el permiso de conducción, por la que se modifican la Directiva (UE) 2022/2561 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) 2018/1724 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

[COM(2023) 127 final — 2023/0053 (COD)]

y sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el efecto a escala de la Unión de determinadas decisiones de privación del derecho a conducir

[COM(2023) 128 final — 2023/0055 (COD)]

(2023/C 293/19)

Ponente: **Philippe CHARRY**

Consulta	Parlamento Europeo, 17.4.2023
	Consejo de la Unión Europea, 20.4.2023 y 26.4.2023
Base jurídica	Artículo 91, apartado 1, y artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	16.5.2023
Aprobado en el pleno	14.6.2023
Pleno n.º	579
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	210/1/2

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El paquete legislativo propuesto por la Comisión Europea pretende alcanzar el objetivo de cero muertes en las carreteras de la Unión Europea de aquí a 2050. El presente Dictamen aborda dos aspectos de la reforma: por una parte, la introducción de un permiso de conducción digital y, por otra, el refuerzo de la represión de las infracciones relativas a la seguridad vial en el conjunto de la Unión.

1.2. La propuesta de dotar a los conductores de la Unión Europea de un permiso de conducción digital también tiene por objeto poner fin a las divergencias administrativas entre los distintos Estados miembros y a las consiguientes demoras en el tratamiento de las solicitudes de canje de permisos presentadas por automovilistas extranjeros, lo que representa un obstáculo a la libertad de circulación. Este permiso de conducción se conservará en el teléfono móvil o en cualquier otro soporte digital. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) apoya este objetivo, pero aboga por que el permiso de conducción en papel siga estando disponible para los conductores que así lo deseen. Además, por razones de inclusión digital de todos los grupos de edad, el CESE recomienda una formación y un acompañamiento personalizados y gratuitos para el uso de los nuevos permisos de conducción digitales.

1.3. En la misma línea, el CESE recomienda que se suprima la reducción del período de validez del permiso de conducción en función de la edad para las personas de setenta años o más, prevista en el artículo 10 de la propuesta de Directiva sobre el permiso de conducción. Asimismo, preconiza un enfoque no discriminatorio, que contemple una evaluación médica concreta, aplicable a todos los conductores con deficiencias reconocidas que incidan en la capacidad de conducir.

1.4. El CESE desea que la propuesta de Directiva sobre la privación del derecho a conducir ofrezca mejores garantías contra el riesgo de solapamiento con el ámbito de la cooperación en materia penal. Efectivamente, el intercambio de información que prevé esta Directiva para las infracciones cometidas por los conductores se basa en el artículo 91, apartado 1, letra c), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), relativo a la política común de transportes, mientras que el intercambio de información previsto entre las autoridades nacionales parece referirse más bien a las infracciones penales y se basa en los principios de cooperación policial establecidos en el artículo 87 del TFUE, así como en los de cooperación judicial en materia penal, previstos en el artículo 82 del TFUE.

1.5. Observa que el paquete legislativo hace hincapié en el factor humano, mientras que muchos accidentes de tráfico se deben a una falta de mantenimiento de las carreteras y hace caso omiso de la responsabilidad de los gestores de las infraestructuras viarias. En opinión del CESE, la interacción con la Directiva (UE) 2019/1936 del Parlamento Europeo y del Consejo ([1]), cuya transposición es actualmente objeto de supervisión por parte de la Comisión, o incluso el solapamiento de las medidas, podría socavar la eficacia prevista, creando un arsenal jurídico demasiado disperso.

1.6. La propuesta de Directiva sobre la privación del derecho a conducir establece que, en caso necesario, el número de identificación nacional que figura en el documento de identidad formará parte de los datos electrónicos que podrán intercambiar las autoridades nacionales. Ahora bien, cabe señalar que, en muchos Estados miembros, el número de identificación nacional también permite acceder a la historia clínica de la persona interesada. El CESE señala que el Reglamento general de protección de datos personales prohíbe, en principio, el tratamiento de datos personales relativos a la salud, por tratarse de datos «sensibles». Pide, por lo tanto, que se aclare la propuesta de Directiva en relación con este asunto.

1.7. El CESE pide que se retire de la propuesta legislativa la disposición que permite adoptar medidas de ejecución de la Directiva sobre la privación del derecho a conducir incluso antes de su transposición en los Estados miembros, ya que vulnera los principios de seguridad jurídica y jerarquía de las normas, así como el de su aplicación temporal.

1.8. El CESE toma nota de la oportunidad de permitir que los jóvenes se inicien en la conducción acompañada de camiones pesados a partir de los diecisiete años de edad. Subraya que también es necesario adaptar la formación profesional de los conductores de camiones pesados y mejorar las condiciones de trabajo y los salarios para que esta profesión resulte más atractiva. Pide a la Comisión que anime a los empresarios a mejorar la situación por todos los medios posibles, como el refuerzo de la formación o el desarrollo de iniciativas de sensibilización en los Estados miembros.

1.9. El CESE recomienda una armonización con vistas a garantizar que, tras una formación teórica en una autoescuela y clases prácticas de conducción, el aprendiz de conductor de vehículos pesados adquiera experiencia práctica de conducción con un instructor especialmente formado en este sentido. La reforma debería prever que la conducción de vehículos pesados por un conductor de diecisiete años solo se permita después de una larga práctica acompañada y de un examen de conducción muy selectivo. El CESE pide que la propuesta de Directiva vaya en este sentido.

2. **Observaciones generales**

2.1. El paquete legislativo propuesto por la Comisión Europea tiene por objeto alcanzar el objetivo de cero muertes en las carreteras de la Unión Europea de aquí a 2050 y reducir el número de víctimas mortales en las carreteras en un 50 % de aquí a 2030. Se propone, asimismo, introducir un permiso de conducción digital que tendrá validez en todos los Estados miembros y mejorar la aplicación transfronteriza de la privación del derecho a conducir. Según la Comisión, los camiones y los automóviles causan la mayoría de los accidentes mortales y que, en las zonas urbanas, el 70 % de las víctimas de accidentes son usuarios vulnerables.

2.2. El presente Dictamen se centra en dos de las propuestas del paquete legislativo, que incluye una vertiente preventiva y otra de carácter represivo:

— la prevención consiste en preparar mejor a los conductores para los vehículos de cero emisiones y para circular por las vías urbanas junto a más bicicletas, otros vehículos de dos ruedas y numerosos peatones;

— la aplicación de la normativa incluye un mejor acceso a los registros de vehículos de los Estados miembros y una mayor cooperación entre los Estados miembros a la hora de investigar las infracciones.

2.3. La especial atención que presta el paquete legislativo a los vehículos eléctricos también está en consonancia con los objetivos de reducción de la huella de carbono, las emisiones de gases de efecto invernadero y la contaminación acústica.

2.4. También tiene en cuenta la evolución tecnológica de los vehículos, la transición de las cajas de cambios manuales a las automáticas y la modificación del peso de los vehículos.

El permiso de conducción digital

2.5. La *propuesta de Directiva COM(2023) 127 final* prevé la introducción de un permiso de conducción digital a partir de 2023. También incluye disposiciones destinadas a facilitar la transición hacia «vehículos de cero emisiones».

([1]) Directiva (UE) 2019/1936 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, por la que se modifica la directiva 2008/96/CE sobre gestión de la seguridad de las infraestructuras viarias (DO L 305 de 26.11.2019, p. 1).

2.6. Dicha propuesta modifica la Directiva 2006/126/CE del Parlamento Europeo y del Consejo ([2]), cuyo objetivo era mejorar la seguridad vial y facilitar la libertad de circulación, mediante la introducción de:

— un modelo de permiso de conducción único de la Unión Europea obligatorio para todos los conductores a partir de 2033, con el fin de garantizar una mayor protección contra el fraude y la falsificación;

— la clasificación de los permisos de conducción en función de los tipos de vehículos y las edades mínimas para conducirlos;

— la renovación administrativa obligatoria de todos los nuevos permisos de conducción cada diez años;

— una simplificación de la carga administrativa para los conductores que trasladan su lugar de residencia a otro Estado miembro;

— la aplicación de normas mínimas comunes en materia de aptitudes, conocimientos y aptitud física y mental de los conductores;

— un acceso gradual a las motocicletas de gran potencia basado en la edad mínima y en la experiencia previa con motocicletas menos potentes;

— la creación de una red para el intercambio de información relativa a los permisos de conducción entre las autoridades nacionales (RESPER).

2.7. Dos razones principales subyacen a esta cuarta revisión del permiso de conducción. Por una parte, las capacidades, el comportamiento y la salud del conductor desempeñan un papel considerable en numerosos accidentes mortales de tráfico, tienen graves consecuencias o provocan lesiones no mortales. Demasiados titulares de permiso de conducción se ponen al volante aunque no estén en condiciones de conducir. A este respecto, el criterio de la edad ya no parece ser decisivo, puesto que determinados estudios demuestran que algunos criterios médicos específicos relacionados con el consumo de drogas, la salud mental, la epilepsia, la diabetes, la salud cardíaca y la apnea del sueño no están específicamente relacionados con la edad, y son más pertinentes que la edad para determinar la aptitud para conducir.

2.8. Por otra parte, los conocimientos, la práctica y la consciencia del riesgo son especialmente limitados entre los conductores jóvenes. El elevado número de accidentes en los que se ven implicados conductores jóvenes demuestra que los requisitos para obtener el permiso de conducción no se ajustan plenamente al objetivo de seguridad vial.

2.9. Además, el desarrollo progresivo de la conducción asistida, el frenado automático de emergencia y los vehículos automatizados afectará a la conducción y dejará obsoleta la Directiva 2006/126/CE actualmente en vigor.

2.10. También parece que la libre circulación de los ciudadanos europeos se ve obstaculizada por los trámites administrativos relacionados con la obtención, el reconocimiento, el mantenimiento o el canje de un permiso de conducción en un Estado miembro distinto de aquel en el que se expidió. Algunos criterios de la Directiva 2006/126/CE, como el de «residencia habitual», dan lugar a múltiples problemas de interpretación, hasta el punto de que algunos titulares del permiso de conducción no pueden conducir, en ocasiones, durante más de seis meses en su nuevo país de residencia. Además, los ciudadanos de la UE que residen en otro Estado miembro a veces tienen dificultades para aprobar el examen del permiso de conducción en una lengua distinta a la suya, sobre todo porque no está prevista la asistencia de un intérprete.

2.11. Por otra parte, no existen normas comunes para el reconocimiento de los permisos de conducción expedidos en un tercer Estado a una persona que fija su residencia en la Unión, sin olvidar que un permiso expedido por un Estado miembro puede no ser reconocido como válido en otro Estado miembro.

2.12. Por último, muchos Estados miembros prevén, o ya han introducido, un permiso de conducción digital que tiene validez sin necesidad de presentar un documento de identidad. No obstante, la Directiva 2006/126/CE solo prevé el reconocimiento de los permisos de conducción en papel, lo que genera un nuevo obstáculo a la libre circulación de los ciudadanos europeos.

2.13. La propuesta de Directiva se inscribe también en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas ([3]) para contribuir a que, de aquí a 2030, las ciudades y los entornos de vida sean más inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, y a facilitar a todas las personas el acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles. Asimismo, forma parte de los objetivos del Pacto Verde, puesto que establece nuevas normas sobre la transmisión automática y el peso máximo de la mayoría de los vehículos de emisiones cero de la categoría B.

2.14. También presta especial atención a los usuarios vulnerables de la carretera, como los ciclistas, los peatones, los usuarios de patinetes y las personas con discapacidad o movilidad reducida, y facilitará la renovación de los permisos de las categorías C y D, lo cual favorece a las empresas de transporte, cuya mayoría está constituida por pymes.

([2]) Directiva 2006/126/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, sobre el permiso de conducción (DO L 403 de 30.12.2006, p. 18).

([3]) https://sdgs.un.org/es.

La seguridad vial y una aplicación más estricta de las normas

2.15. En 2018, la Unión Europea se fijó el objetivo de reducir en un 50 % el número de víctimas mortales en las carreteras antes de 2030. Lamentablemente, las cifras del último informe publicado en febrero de 2023 son alarmantes: el año pasado, murieron 20 600 personas en accidentes de tráfico en Europa.

2.16. La propuesta de Directiva COM(2023) 128 final sobre el efecto a escala de la Unión de determinadas decisiones de privación del derecho a conducir prevé, por su parte, reducir la impunidad, permitiendo a las autoridades nacionales acceder a los registros nacionales de permisos de conducción y mejorando la cooperación entre ellas para el cobro de las multas.

2.17. Propone que esta cooperación, que ya existe en el ámbito del exceso de velocidad, se amplíe a otras infracciones, como el incumplimiento de la distancia de seguridad entre vehículos, los adelantamientos peligrosos (especialmente al cruzar líneas blancas continuas) y el estacionamiento peligroso.

2.18. La reforma propuesta pretende mejorar el aprendizaje de la conducción, ya que, en Europa, en dos de cada cinco accidentes mortales está involucrado un conductor de menos de treinta años. Prevé aplicar normas más estrictas en caso de conducción bajo los efectos del alcohol mediante la introducción de un período de prueba de al menos dos años para los conductores principiantes titulares de un permiso, además de una «norma de tolerancia cero» para la conducción en estado de ebriedad ([4]).

2.19. La propuesta de Directiva se refiere también a las infracciones cometidas por conductores que no residen en el Estado miembro en el que se produce la infracción. En 2019, más del 40 % de los conductores que cometieron una infracción en un Estado miembro de la UE distinto de su país de residencia no fueron perseguidos o no pagaron multa alguna, y solo se localizó al 50 % de los infractores.

2.20. La propuesta considera que los residentes y los no residentes deben recibir el mismo trato en caso de infracción, y que las multas deben poder abonarse a través de un portal informático en línea. Sin embargo, especifica que cada país conservará su propia legislación en materia de incriminación y sanciones.

2.21. La reforma prevé, por tanto, que las autoridades nacionales tengan acceso a los registros nacionales y que se mejore la cooperación entre ellas para el cobro de las multas. Esta cooperación, que ya existe en el ámbito del exceso de velocidad, se ampliará a otras infracciones, como el incumplimiento de la distancia de seguridad entre vehículos, los adelantamientos peligrosos (especialmente al cruzar líneas blancas continuas) y el estacionamiento peligroso.

2.22. La reforma también prevé la posibilidad de retirar el permiso de conducción en todos los Estados miembros de la Unión y de armonizar las normas de suspensión y anulación del permiso de conducción mediante el principio de reconocimiento mutuo por saltarse los semáforos, superar el límite de velocidad autorizado o negarse a efectuar pruebas de alcoholemia o drogas.

3. **Observaciones específicas**

3.1. El CESE considera que la propuesta de Directiva sobre la privación del derecho a conducir, basada en el artículo 91, apartado 1, letra c), del TFUE relativo a la aplicación de la política común de transportes, no ofrece garantías suficientes contra el riesgo de solapamiento con el ámbito de aplicación de la cooperación en materia penal. En efecto, el intercambio de información previsto se refiere a infracciones penales e implica una cooperación policial en virtud del artículo 87 del TFUE y la cooperación judicial en materia penal en contemplada en el artículo 82 del TFUE, mientras que la propuesta de Directiva se basa en el artículo 91, apartado 1, letra c), del TFUE.

3.2. Observa que esta propuesta hace hincapié en el factor humano, sin tener en cuenta que muchos accidentes de tráfico se deben a una falta de mantenimiento de las carreteras y que hace caso omiso de la responsabilidad de los gestores de infraestructuras viarias. El CESE considera que la interacción entre la propuesta de Directiva sometida a examen y la propuesta de Directiva (UE) 2019/1936, cuya transposición es actualmente objeto de supervisión por parte de la Comisión, o incluso el solapamiento de las medidas, podría socavar la eficacia de las medidas previstas, creando un arsenal jurídico disperso.

3.3. El artículo 5, apartado 2, letra c), de la propuesta de Directiva sobre la privación del derecho a conducir establece que, en caso necesario, el número de identificación nacional que figura en el documento de identidad formará parte de los datos electrónicos a los que podrán acceder las autoridades nacionales. El punto 6 del anexo I de la propuesta de Directiva sobre el permiso de conducción digital establece explícitamente que el número de documento nacional de identidad formará parte de los datos contenidos en el microchip del documento de identidad y que será legible con un lector de documento de identidad. Ahora bien, cabe señalar que, en muchos Estados miembros, el número de identificación nacional también permite acceder a la historia clínica de la persona interesada.

([4]) Tras un intercambio de puntos de vista con la Comisión, se ha aclarado que el concepto de tolerancia cero se entiende como lo que es técnicamente razonable.

3.4. El CESE señala que el Reglamento general de protección de datos personales prohíbe, en principio, el tratamiento de datos personales relativos a la salud, por tratarse de datos «sensibles». Pide, por lo tanto, que se aclare la propuesta de Directiva en relación con este asunto.

3.5. La aplicación del artículo 5, apartado 2, letra c), podrá establecerse en un acto de ejecución adoptado por la Comisión con arreglo al procedimiento de comitología, incluso antes de la fecha de transposición. El CESE deplora esta disposición que permite la adopción de medidas de ejecución de una Directiva incluso antes de que haya sido transpuesta en los Estados miembros, ya que socava la seguridad jurídica al no respetar los principios de jerarquía de las normas y de su aplicación a lo largo del tiempo.

3.6. El CESE considera que ofrecer a los jóvenes la oportunidad de iniciarse en la conducción acompañada de camiones pesados a partir de los diecisiete años de edad para animarlos a elegir la profesión de conductor de camiones y hacer frente a la escasez de mano de obra del sector, solo aborda una parte del problema. También es necesario adaptar la formación profesional de los conductores de camiones pesados y mejorar las condiciones de trabajo y los salarios para que esta profesión resulte más atractiva. El CESE pide a la Comisión que anime a los empresarios a mejorar la situación por todos los medios posibles, como el refuerzo de la formación o la realización de acciones de sensibilización en los Estados miembros.

3.7. El CESE considera que los Estados miembros deberían poder autorizar la conducción de autobuses y vehículos de la categoría D o DE en su territorio por conductores de dieciocho años o más, sin limitar la distancia a 50 km.

3.8. La reforma del permiso de conducción prevé autorizar la conducción de automóviles a velocidad limitada por conductores jóvenes de entre dieciséis y veintiún años con un permiso B1. Se trata de una propuesta interesante para limitar el uso de motocicletas ligeras o escúteres poco seguros y paliar la falta de transporte público en determinadas regiones, sobre todo teniendo en cuenta que los automóviles de velocidad limitada también pueden ser utilizados por conductores que no disponen del permiso B o incluso servir como vehículo de transición para personas de edad avanzada con una capacidad de conducción reducida. El CESE apoya estos avances.

3.9. También debería ser posible limitar la velocidad de los automóviles por medios distintos de la limitación de velocidad propuesta por la Comisión. Sin duda, los dispositivos electrónicos de limitación de velocidad constituyen una alternativa fiable y moderna. Por su parte, los Estados miembros podrían prever sanciones por la modificación ilícita de la limitación de velocidad de los motores.

3.10. El CESE apoya, asimismo, la posibilidad prevista de conducir vehículos de combustible alternativo de hasta 4 250 kg de peso con un permiso B, ya que esto podría acelerar la electrificación del parque de camiones ligeros y mitigar la escasez de conductores. Además, los fabricantes de vehículos ya han introducido un gran número de furgonetas eléctricas de entre 3 500 y 4 250 kg, que tienen una capacidad de carga equivalente a la de las furgonetas diésel que se comercializan actualmente.

3.11. Según el CESE, tras una formación teórica en una autoescuela y clases prácticas de conducción, el aprendiz de conductor de vehículos pesados debería adquirir experiencia práctica de conducción con un instructor especializado. Los instructores deberían recibir una formación específica en este sentido.

3.12. La reforma debería prever que la conducción de vehículos pesados por un conductor de diecisiete años solo se permita después de una larga práctica acompañada y de un examen de conducción muy selectivo. Por lo tanto, la propuesta de Directiva debe modificarse en consecuencia.

Bruselas, 14 de junio de 2023.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Oliver RÖPKE