

ES

ES

ES



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 15.10.2008
COM(2008) 650 final

2008/0195 (COD)

Propuesta de

DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

que modifica la Directiva 2002/15/CE relativa a la ordenación del tiempo de trabajo de las personas que realizan actividades móviles de transporte por carretera

{SEC(2008) 2631 }

{SEC(2008) 2632 }

(presentada por la Comisión)

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

1. La Directiva 2002/15/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2002, relativa a la ordenación del tiempo de trabajo de las personas que realizan actividades móviles de transporte por carretera¹, debe aplicarse desde el 21 de marzo de 2005. Sus normas comunes garantizan un nivel mínimo de protección social para los trabajadores móviles del sector del transporte por carretera y se consideran un primer paso importante con vistas a mejorar la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores móviles del sector, mejorar la seguridad vial y garantizar una competencia leal. La Directiva, con sus disposiciones dirigidas a proteger a los trabajadores móviles de los efectos negativos de unas jornadas laborales excesivamente largas, insuficientes períodos de descanso o pautas de trabajo nocivas, constituye una *lex specialis* respecto a la Directiva general sobre el tiempo de trabajo (2003/88/CE) y sirve de complemento al Reglamento (CE) n° 561/2006², de 15 de marzo de 2006, que establece normas comunes sobre los tiempos de trabajo y los períodos de descanso de los conductores.
2. Al adoptar la Directiva tras un procedimiento de conciliación, el Consejo y el Parlamento acordaron que se debería aplicar en principio a los conductores autónomos a partir del 23 de marzo de 2009. Además, la Comisión debe presentar al Parlamento Europeo y al Consejo un informe como mínimo dos años antes de esta fecha, al que debe suceder una propuesta legislativa basada en dicho informe, en la cual se excluiría a los conductores autónomos del ámbito de aplicación de la Directiva o se definirían las modalidades de su inclusión (artículo 2, apartado 1, de la Directiva).
3. El informe de la Comisión³ en que se abordan las posibles consecuencias de la exclusión de los conductores autónomos del ámbito de aplicación de la Directiva y se evalúan los efectos de las disposiciones sobre el período nocturno en relación con la seguridad vial, las condiciones de competencia, la estructura de la profesión y los aspectos sociales se presentó al Parlamento Europeo y al Consejo en mayo de 2007. Las divergencias en el modo de interpretación y aplicación de sus disposiciones en los Estados miembros pueden dar lugar a distorsiones de la competencia y a diferencias en las normas sociales mínimas aplicadas en los Estados miembros. Las dificultades radican sobre todo en la distinción poco clara entre trabajadores móviles y conductores autónomos, que ha provocado problemas de cumplimiento y el riesgo de un fenómeno creciente de «falsos» conductores autónomos con el propósito de sustraerse al ámbito de aplicación de la Directiva. El informe llegó en consecuencia a la conclusión de que no estaba justificada decisivamente la inclusión de los conductores autónomos en la Directiva, aunque fuera importante abordar el asunto de las definiciones y aclarar mediante una modificación apropiada la idea de que la definición de trabajador móvil de la Directiva abarca también a los denominados «falsos» conductores autónomos, esto es, a los conductores que no están vinculados a

¹ DO L 80 de 23.3.2002, p. 35.

² DO L 102 de 11.4.2006, p. 1.

³ COM(2007) 266 final.

un empresario mediante un contrato laboral, pero que no tienen la libertad de mantener relaciones comerciales con varios clientes.

4. Conforme al compromiso de la Comisión en favor de una mejor reglamentación, el Derecho comunitario debe ser claro, específico, proporcionado y aplicable. A raíz de una investigación meticulosa sobre los efectos en la seguridad vial, las condiciones de competencia, la estructura de la profesión y los aspectos sociales, la evaluación de impacto demuestra que, pese a los importantes costes administrativos, no se podría aplicar una cobertura completa de los conductores autónomos y por cuenta ajena y que la mejor opción era tratar el problema de los falsos autónomos en vez de ampliar el ámbito de aplicación de la Directiva también a los autónomos.
5. Esta propuesta de Directiva que modifica la Directiva 2002/15/CE persigue, por lo tanto, hacer más claras, legibles y aplicables las normas vigentes gracias a una definición más precisa del concepto de trabajador móvil que incluya a los denominados «falsos» conductores autónomos en esta categoría de trabajadores y los someta en consecuencia a la Directiva.
6. En el mismo informe, la Comisión debía evaluar también las disposiciones sobre el trabajo nocturno (artículo 7, apartado 2, de la Directiva). El informe llegó a la conclusión de que no se pide un cambio o una mayor armonización de las disposiciones sobre el trabajo nocturno. En esta oportunidad conviene asimismo modificar la definición de «trabajo nocturno» del artículo 3, letra i), de la Directiva 2002/15/CE. En la redacción actual, el «trabajo nocturno» abarcaría incluso períodos de trabajo muy breves, unos minutos, por ejemplo, realizados durante la noche. Como tal, la disposición es desproporcionada económica y socialmente, amén de innecesaria. La Comisión propone por tanto que se reintroduzca un tiempo de trabajo de dos horas en la definición de trabajo nocturno, como se había propuesto inicialmente.

B. CONSULTA DE LAS PARTES INTERESADAS Y EVALUACIÓN DE IMPACTO

7. Las consultas a las partes interesadas llevadas a cabo en 2006 y 2007 revelaron que la mayoría de estas partes considera que la Directiva ha tenido repercusiones tanto positivas como negativas en diferentes aspectos. Por una parte, para la mayoría, las normas sobre el tiempo de trabajo han repercutido positivamente en la salud y la seguridad, en las condiciones laborales y en la creación de unas condiciones de competencia equitativas entre las empresas de transporte, pero, por otra parte, han tenido numerosos efectos secundarios negativos tales como las pérdidas de salario, la penuria de conductores y la reducción de la rentabilidad del sector.
8. Casi todas las partes interesadas han hecho hincapié en los problemas relacionados con la práctica de la aplicación de las normas sobre el tiempo de trabajo y han indicado que el sistema actual de controles de los conductores es deficiente, lo que provoca nuevas distorsiones de la competencia y pone en situación desventajosa a los que cumplen las normas.
9. En lo que respecta a los efectos previstos de la inclusión o exclusión de los conductores autónomos, hubo diversidad de opiniones, sobre todo en lo referido a las

prácticas de aplicación y el valor añadido desde el punto de vista de la seguridad vial y la competencia leal.

10. En general, las partes interesadas abogan por una aclaración del ámbito de aplicación de la Directiva y de determinadas definiciones y disposiciones, una mejora de la efectividad y la eficacia del régimen de aplicación, una mayor cooperación entre las autoridades nacionales responsables del cumplimiento y la prevención del fenómeno de los «falsos» conductores autónomos.
11. Todas las observaciones formuladas durante las consultas a las partes interesadas se han tenido en cuenta en la evaluación de impacto efectuada en 2007-2008, cuyo objetivo era determinar cuál era la mejor opción política que fuera aplicable, previniese las cargas administrativas innecesarias y los posibles efectos secundarios negativos de las disposiciones propuestas y contribuyera al mismo tiempo al cumplimiento de los objetivos comunitarios en materia de política de transportes.
12. Además de las opciones políticas básicas de incluir a los conductores autónomos en el ámbito de aplicación de la Directiva o de excluirlos de dicho ámbito, la evaluación de impacto también examinó otras medidas, como el refuerzo de la definición de trabajador móvil de forma que incluyera a los «falsos autónomos», así como la mejora de la efectividad, la eficacia y la coherencia del régimen de aplicación a fin de solucionar el problema del escaso cumplimiento. Se han analizado todas las posibles repercusiones económicas, sociales, ambientales y administrativas de las cuatro principales opciones políticas consideradas.
13. Teniendo en cuenta los resultados de la evaluación de los efectos de las distintas opciones políticas, esta propuesta refleja la combinación de la opción relativa a la inclusión de los «falsos autónomos» en el ámbito de aplicación de la Directiva mediante una aclaración jurídica, y la de un mejor cumplimiento mediante el establecimiento de requisitos de seguimiento y control por parte de los Estados miembros. Efectivamente, solo un control eficaz del cumplimiento de las normas aplicables garantiza el pleno efecto de las disposiciones de la Directiva.
14. El documento de síntesis y el texto completo de la evaluación de impacto se adjuntan a esta propuesta. Los análisis de impacto indican que las normas vigentes sobre el tiempo de trabajo, junto con un ámbito de aplicación de la Directiva más claro y requisitos de cumplimiento, mejorarán el respeto de las normas sociales, reducirán las distorsiones de la competencia y permitirán a los Estados miembros prevenir la carga administrativa y los costes de aplicación potencialmente enormes relacionados con la creación de un complejo régimen de aplicación en toda la UE.
15. **Subsidiariedad**
La propuesta se ajusta al principio de subsidiariedad al perseguir fundamentalmente una aclaración del ámbito de aplicación de las normas comunitarias vigentes y una mejora de su aplicación, que no pueden conseguir los Estados miembros por sí solos. Además, la propuesta pretende mejorar el intercambio de información entre las autoridades de los Estados miembros encargadas de controlar el cumplimiento de las normas. Por consiguiente, es necesaria una actuación comunitaria, dada la imposibilidad de que un Estado miembro o un grupo de Estados miembros resuelvan satisfactoriamente los problemas detectados.

16. **Proporcionalidad**

La propuesta se ajusta al principio de proporcionalidad al no exceder de lo necesario para alcanzar sus objetivos. Aclara el ámbito de aplicación de las normas vigentes y establece unos requisitos generales comunes para garantizar su aplicación equitativa, pero no impide a los Estados miembros adoptar decisiones nacionales sobre las disposiciones precisas de vigilancia y control.

17. La propuesta no supondrá ningún coste adicional para el presupuesto comunitario ni carga administrativa para los Estados miembros.

C. EXPLICACIÓN DE LAS ENMIENDAS

18. La propuesta introduce las modificaciones siguientes sin alterar la finalidad global de la Directiva, esto es, la protección social de los trabajadores y de los que se consideran trabajadores en virtud de las normas sociales en el sector del transporte por carretera.

El artículo 2, apartado 1, de la Directiva aclara su ámbito de aplicación. La Directiva se aplica a todos los trabajadores móviles a tenor del artículo 3, letra d), incluidos los denominados «falsos» autónomos, esto es, los trabajadores que son autónomos oficialmente, pero que en realidad no son libres de organizar sus actividades de trabajo. No afecta a los verdaderos conductores autónomos, que no entran en el ámbito de aplicación de la Directiva.

El artículo 3, letra a), mantiene la definición de «tiempo de trabajo» aplicable a todos los conductores contemplados en la Directiva, pero suprime la definición de «tiempo de trabajo» para los conductores autónomos por no entrar en su ámbito de aplicación. A fin de atajar el fenómeno de los llamados falsos autónomos, se añade al artículo 3, letra d), una definición más precisa de «trabajador móvil».

El artículo 3, letra i), hace aplicable en la práctica la definición de «trabajo nocturno».

El artículo 11 *bis* introduce unos principios comunes dirigidos a garantizar una mayor transparencia y eficacia de los regímenes de aplicación nacionales, una interpretación común de las normas y su aplicación equitativa. Las nuevas disposiciones también alientan una mayor cooperación entre las autoridades pertinentes de los Estados miembros responsables del cumplimiento, así como el apoyo de la Comisión para facilitar el diálogo entre las autoridades y el sector, además de entre los Estados miembros, para velar por un planteamiento común en lo que respecta a la aplicación de las normas sobre el tiempo de trabajo. Todo lo expuesto persigue una mejor aplicación de las normas comunitarias de manera que contribuyan al cumplimiento de los objetivos comunitarios en materia de política de transportes.

Propuesta de

DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

que modifica la Directiva 2002/15/CE relativa a la ordenación del tiempo de trabajo de las personas que realizan actividades móviles de transporte por carretera

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, y, en particular, su artículo 71 y su artículo 137, apartado 2,

Vista la propuesta de la Comisión,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo⁴,

Visto el dictamen del Comité de las Regiones⁵,

De conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado⁶,

Considerando lo siguiente:

- (1) El Reglamento (CE) n° 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° 3821/85 y (CE) n° 2135/98 del Consejo y se deroga el Reglamento (CEE) n° 3820/85 del Consejo⁷, establece los tiempos de conducción, las pausas y los períodos de descanso de los conductores. Este Reglamento no contempla otros aspectos del tiempo de trabajo en relación con el transporte por carretera.
- (2) La Directiva 2002/15/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2002, relativa a la ordenación del tiempo de trabajo de las personas que realizan actividades móviles de transporte por carretera⁸, establece los requisitos mínimos relativos a la ordenación del tiempo de trabajo para mejorar la protección de la seguridad y la salud de las personas que realizan actividades móviles de transporte por carretera, para mejorar la seguridad vial y para aproximar en mayor grado las condiciones de competencia.

⁴ DO C [...] de [...], p. [...].

⁵ DO C [...] de [...], p. [...].

⁶ DO C [...] de [...], p. [...].

⁷ DO L 102 de 11.4.2006, p. 1.

⁸ DO L 80 de 23.3.2002, p. 35.

- (3) El artículo 2, apartado 1, de la Directiva 2002/15/CE dispone que la Comisión debe informar sobre la exclusión de los conductores autónomos en el ámbito de aplicación de la Directiva y formular una propuesta al efecto.
- (4) El informe de la Comisión sobre las consecuencias de la exclusión de los conductores autónomos del ámbito de la Directiva 2002/15/CE y sobre las consecuencias de sus disposiciones sobre el período nocturno⁹ se presentó al Parlamento Europeo y al Consejo en mayo de 2007.
- (5) La experiencia de la transposición de la Directiva 2002/15/CE, las consultas a las partes interesadas, varios estudios y la evaluación de impacto realizada han revelado problemas en relación con las prácticas de aplicación uniforme de las normas sobre el tiempo de trabajo, una escasa disciplina en el cumplimiento y unos regímenes de ejecución deficientes en los Estados miembros.
- (6) Como consecuencia de diferencias en la interpretación, aplicación y cumplimiento de las disposiciones de la Directiva 2002/15/CE por los Estados miembros y de la incapacidad de cumplir las normas mínimas sobre el tiempo de trabajo por parte de las empresas de transporte y los conductores, la competencia está distorsionada y corre peligro la seguridad y la salud de los conductores.
- (7) A la luz del informe de la Comisión y de la evaluación de impacto, los conductores autónomos deben quedar excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva 2002/15/CE.
- (8) No obstante, conviene que los Estados miembros sigan alertando a los conductores autónomos sobre las repercusiones negativas en su salud y seguridad, así como en la seguridad vial, de unas jornadas laborales excesivamente largas, insuficientes períodos de descanso o pautas de trabajo nocivas.
- (9) Por lo tanto, resulta necesario introducir algunos ajustes técnicos en el texto de la Directiva 2002/15/CE.
- (10) El Derecho comunitario solo es eficaz y efectivo si lo ejecutan todos los Estados miembros, se aplica por igual a todos los agentes económicos interesados y se controla periódica y eficazmente.
- (11) El control del cumplimiento constituye una tarea compleja en la que participan múltiples agentes y exige consecuentemente la cooperación entre los Estados miembros y la Comisión, así como entre los propios Estados miembros.
- (12) Por consiguiente, procede modernizar la Directiva 2002/15/CE para poner remedio a las deficiencias de transposición, aplicación y cumplimiento de las normas mediante una aclaración de su ámbito de aplicación, el refuerzo de la cooperación administrativa entre los Estados miembros y el fomento del intercambio de información y buenas prácticas.
- (13) El objetivo de la presente Directiva, que es sobre todo la modernización del Derecho comunitario sobre la organización del tiempo de trabajo y la mejora de su

⁹ COM(2007) 266 final.

aplicabilidad, no pueden alcanzarlo de manera suficiente los Estados miembros y, por consiguiente, puede lograrse mejor a nivel comunitario; la Comunidad puede adoptar medidas con arreglo al principio de subsidiariedad contemplado en el artículo 5 del Tratado. De conformidad con el principio de proporcionalidad enunciado en dicho artículo, la Directiva no excede de lo necesario para alcanzar estos objetivos.

- (14) La presente Directiva respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos principalmente en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En particular, persigue garantizar el derecho de todos los trabajadores a unas condiciones laborales que respeten su salud y seguridad, así como el derecho a la limitación de la duración máxima del trabajo y a períodos de descanso diarios y semanales (artículo 31 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea).
- (15) Procede modificar en consecuencia la Directiva 2002/15/CE.

HAN ADOPTADO LA PRESENTE DIRECTIVA:

Artículo 1

La Directiva 2002/15/CE queda modificada como sigue:

- (1) El artículo 2 queda modificado como sigue:

a) El apartado 1 se sustituye por el texto siguiente:

«1. La Directiva se aplicará a los trabajadores móviles a tenor del artículo 3, letra d), de la presente Directiva, empleados por empresas establecidas en un Estado miembro y que participen en actividades de transporte por carretera contempladas en el Reglamento (CE) nº 561/2006, o, en su defecto, en el Acuerdo AETR.

La presente Directiva se aplicará también a los trabajadores móviles a tenor del artículo 3, letra d), frase segunda.»

b) En los apartados 2 y 3, la referencia a la «Directiva 93/104/CE» se sustituye por la referencia a la «Directiva 2003/88/CE».

c) En el apartado 4, la referencia al «Reglamento (CEE) nº 3820/85» se sustituye por la referencia al «Reglamento (CE) nº 561/2006».

- (2) El artículo 3 queda modificado como sigue:

a) Queda suprimida la letra a), punto 2, frase primera.

b) Se añade la frase siguiente en la letra d):

«se entenderá también por «trabajador móvil» cualquier persona que no esté vinculada a un empresario mediante un contrato laboral o cualquier otra clase de relación jerárquica laboral, pero que:

- i no tenga la libertad de organizar las actividades laborales pertinentes;

- ii sus ingresos no dependan directamente de las ganancias conseguidas;
- iii no tenga la libertad, por separado o en cooperación con conductores autónomos, de mantener relaciones comerciales con varios clientes.»

c) Se suprime la letra e).

d) La letra f) se sustituye por el texto siguiente:

«f) «persona que realiza actividades móviles de transporte por carretera», todo trabajador móvil que realice dichas actividades;

e) La letra i) se sustituye por la siguiente:

«i) «trabajo nocturno», trabajo realizado durante una jornada laboral que incluya como mínimo dos horas trabajadas durante la noche.»

- (3) En el artículo 4, letra a), la referencia a «los párrafos cuarto y quinto del apartado 1 del artículo 6 del Reglamento (CEE) n° 3820/85 o, de ser necesario, el párrafo cuarto del apartado 1 del artículo 6 del Acuerdo AETR» se sustituye por la referencia al «Reglamento (CE) n° 561/2006 o, de ser necesario, al Acuerdo AETR».
- (4) En el artículo 5, apartado 1, la referencia al «Reglamento (CEE) n° 3820/85» se sustituye por la referencia al «Reglamento (CE) n° 561/2006».
- (5) En el artículo 6, la referencia al «Reglamento (CEE) n° 3820/85» se sustituye por la referencia al «Reglamento (CE) n° 561/2006».
- (6) Se inserta el artículo 11 *bis* siguiente:

«Artículo 11 bis

Control del cumplimiento

- (1) Los Estados miembros organizarán un sistema de seguimiento y controles adecuados y periódicos para garantizar el cumplimiento correcto y coherente de las normas establecidas en el presente Directiva. Velarán porque los organismos nacionales encargados de hacer cumplir la Directiva tengan un número apropiado de inspectores cualificados y adopten todas las medidas oportunas al respecto.
- (2) Los Estados miembros notificarán a la Comisión la información relativa a las disposiciones adoptadas en materia de seguimientos y controles.
- (3) Los Estados miembros tomarán todas las medidas necesarias al efecto de garantizar que las empresas de transporte y los trabajadores móviles puedan disponer de información, asistencia y asesoramiento en el ámbito de las normas sobre el tiempo de trabajo y la organización del trabajo.
- (4) Con vistas a una aplicación efectiva, eficaz y uniforme de la Directiva en toda la Comunidad, la Comisión apoyará el diálogo entre los Estados miembros con los objetivos siguientes:

- (a) consolidar la cooperación administrativa entre sus autoridades competentes, mediante la adopción de sistemas eficaces de intercambio de información, un mejor acceso a la información y el fomento del intercambio de información y buenas prácticas en materia de aplicación de las normas sobre el tiempo de trabajo;
 - (b) fomentar un planteamiento común en lo que respecta a la aplicación de la presente Directiva;
 - (c) facilitar el diálogo entre el sector del transporte y las autoridades responsables de la aplicación.»
- (8) En el artículo 13, la referencia al «artículo 16, apartado 2, del Reglamento (CEE) n° 3820/85» se sustituye por la referencia al «artículo 17, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 561/2006».

Artículo 2

1. Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva a más tardar el [...]. Comunicarán inmediatamente a la Comisión el texto de dichas disposiciones, así como un cuadro de correspondencias entre las mismas y la presente Directiva.

Cuando los Estados miembros adopten dichas disposiciones, éstas harán referencia a la presente Directiva o irán acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial. Los Estados miembros establecerán las modalidades de la mencionada referencia.

2. Los Estados miembros comunicarán a la Comisión el texto de las disposiciones básicas de Derecho interno que adopten en el ámbito regulado por la presente Directiva.

Artículo 3

La presente Directiva entrará en vigor el vigésimo día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Artículo 4

Los destinatarios de la presente Directiva serán los Estados miembros.

Hecho en Bruselas, el

Por el Parlamento Europeo
El Presidente

Por el Consejo
El Presidente