

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)  
de 9 de septiembre de 2004\*

En los asuntos acumulados C-184/02 y C-223/02,

que tienen por objeto dos recursos de anulación interpuestos con arreglo al artículo 230 CE,

presentados los días 16 de mayo y 12 de junio de 2002,

**Reino de España**, representado inicialmente por la Sra. R. Silva de Lapuerta y posteriormente por la Sra. N. Díaz Abad, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante en el asunto C-184/02,

y

**República de Finlandia**, representada por la Sra. T. Pynnä, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante en el asunto C-223/02,

\* Lengua de procedimiento: español y finés.

contra

**Parlamento Europeo**, representado por la Sra. M. Gómez-Leal y el Sr. C. Pennera (C-184/02) y por los Sres. H. von Herten y G. Ricci (C-223/02), en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

y

**Consejo de la Unión Europea**, representado por los Sres. A. Lopes Sabino y G.-L. Ramos Ruano (C-184/02) y por los Sres. A. Lopes Sabino y H. Erno (C-223/02), en calidad de agentes,

partes demandadas,

apoyados por

**Comisión de las Comunidades Europeas**, representada por los Sres. F. Castillo de la Torre y W. Wils (C-184/02) y por los Sres. M. Huttunen y W. Wils (C-223/02), en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte coadyuvante,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. P. Jann, Presidente de Sala, y los Sres. A. Rosas, S. von Bahr, K. Lenaerts (Ponente) y K. Schiemann, Jueces;

Abogado General: Sra. C. Stix-Hackl;

Secretaria: Sra. M. Múgica Arzamendi, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 5 de febrero de 2004;

consideradas las observaciones presentadas por las partes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 30 de marzo de 2004;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

- 1 Mediante su demanda, el Reino de España (C-184/02) solicita la anulación de 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 carretera (DO L 80, p. 35; en lo sucesivo, «Directiva impugnada»). Dicha demanda fue objeto de una corrección el 3 de junio de 2002.
- 2 En su demanda, la República de Finlandia (C-223/02) solicita la anulación de la Directiva impugnada en la medida en que ésta se refiere a los conductores autónomos.

- 3 Mediante autos del Presidente del Tribunal de Justicia de fechas 4 de octubre y 7 de noviembre de 2002, respectivamente, se admitió la intervención de la Comisión de las Comunidades Europeas en apoyo de las pretensiones del Parlamento y del Consejo.
  
- 4 Dada la conexión entre los dos asuntos, el Presidente de la Sala Primera del Tribunal de Justicia, mediante auto de 7 de enero de 2004, decidió acumular los asuntos C-184/02 y C-223/02 a efectos de la fase oral y de la sentencia, con arreglo al artículo 43 del Reglamento de Procedimiento.

### **Marco jurídico**

- 5 El 20 de diciembre de 1985, el Consejo adoptó el Reglamento (CEE) nº 3820/85, relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera (DO L 370, p. 1; EE 07/04, p. 21). Este Reglamento, aplicable a los conductores por cuenta ajena y a los conductores autónomos, regula fundamentalmente los tiempos de conducción y de descanso en el transporte por carretera.
  
- 6 El 23 de noviembre de 1993, el Consejo adoptó la Directiva 93/104/CE, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo (DO L 307, p. 18). Ésta regula los períodos mínimos de descanso diario y semanal, las vacaciones anuales, la pausa de descanso y la duración máxima del tiempo de trabajo semanal, así como determinados aspectos del trabajo nocturno, del trabajo por turnos y del ritmo de trabajo.

- 7 Inicialmente excluido del ámbito de aplicación de la Directiva 93/104, el sector del transporte por carretera fue incluido en el mismo por la Directiva 2000/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 2000, por la que se modifica la Directiva 93/104, para incluir los sectores y las actividades excluidos de dicha Directiva (DO L 195, p. 41). No obstante, conforme a esta Directiva de modificación, las disposiciones de la Directiva 93/104 relativas al descanso diario y semanal, a la pausa de descanso y a la duración del trabajo nocturno no son de aplicación a los trabajadores móviles.
- 8 En 2002 fue adoptada la Directiva impugnada. A tenor de su artículo 1, ésta tiene por objeto «[...] establecer prescripciones mínimas relativas a la ordenación del tiempo de trabajo para mejorar la protección de la seguridad y la salud de las personas que realicen actividades móviles de transporte por carretera, así como mejorar la seguridad vial y aproximar en mayor grado las condiciones de competencia».
- 9 El artículo 2 de la Directiva impugnada, relativo al ámbito de aplicación de ésta, dispone en su apartado 1 lo siguiente:

«La presente Directiva se aplicará a los trabajadores móviles empleados por empresas establecidas en un Estado miembro y que participen en actividades de transporte por carretera incluidas en el Reglamento (CEE) n° 3820/85, o, en su defecto, en el Acuerdo AETR.

Sin perjuicio de las disposiciones del párrafo siguiente, la presente Directiva se aplicará a los conductores autónomos a partir del 23 de marzo de 2009.

A más tardar dos años antes de dicha fecha, la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo y al Consejo. Dicho informe analizará los efectos de la exclusión de los conductores autónomos del ámbito de aplicación de la presente Directiva desde el punto de vista de la seguridad vial, las condiciones de competencia, la estructura de la profesión, así como aspectos sociales. Se tendrán en cuenta las circunstancias de cada Estado miembro en lo relativo a la estructura del sector del transporte y al entorno profesional del transporte por carretera. Sobre la base de este informe, la Comisión presentará una propuesta, con objeto, según convenga, de:

- definir las modalidades para la inclusión de los conductores autónomos en el ámbito de aplicación de la presente Directiva con respecto a ciertos conductores autónomos que no participan en actividades de transporte por carretera en otros Estados miembros y que están sujetos a obligaciones locales por razones objetivas, como una ubicación periférica, unas distancias interiores considerables o un entorno competitivo concreto, o bien:
  
- no incluir a los conductores autónomos en el ámbito de aplicación de la presente Directiva.»

<sup>10</sup> El artículo 3 de la Directiva impugnada define los conceptos de «tiempo de trabajo», «tiempo de disponibilidad», «lugar de trabajo», «trabajador móvil», «conductor autónomo», «persona que realiza actividades móviles de transporte por carretera», «semana», «período nocturno» y «trabajo nocturno».

11 En el artículo 3, letra a), de dicha Directiva, se define el «tiempo de trabajo» de la siguiente forma:

«1) en el caso de los trabajadores móviles: todo período comprendido entre el inicio y el final del trabajo, durante el cual el trabajador móvil está en su lugar de trabajo, a disposición del empresario y en el ejercicio de sus funciones y actividades, esto es:

— el tiempo dedicado a todas las actividades de transporte por carretera. Estas actividades incluyen, en particular:

i) la conducción,

ii) la carga y la descarga,

iii) la asistencia a los pasajeros en la subida y bajada del vehículo,

iv) la limpieza y el mantenimiento técnico,

v) todas las demás tareas cuyo objeto sea garantizar la seguridad del vehículo, de la carga y de los pasajeros o cumplir las obligaciones legales o reglamentarias directamente vinculadas a una operación de transporte específica que se esté llevando a cabo, incluidos el control de la carga y

descarga, los trámites administrativos de policía, aduanas, funcionarios de inmigración, etc.;

- los períodos durante los cuales el trabajador móvil no puede disponer libremente de su tiempo y tiene que permanecer en su lugar de trabajo, dispuesto a realizar su trabajo normal, realizando determinadas tareas relacionadas con el servicio, en particular, los períodos de espera de carga y descarga, cuando no se conoce de antemano su duración previsible, es decir, o bien antes de la partida o antes del inicio efectivo del período de que se trate, o bien en las condiciones generales negociadas entre los interlocutores sociales o definidas por la legislación de los Estados miembros;

- 2) en el caso de los conductores autónomos: todo período comprendido entre el inicio y el final del trabajo durante el cual el conductor autónomo está en su lugar de trabajo, a disposición del cliente y ejerciendo sus funciones y actividades, a excepción de las labores generales de tipo administrativo que no están directamente vinculadas a una operación de transporte específica en marcha.

[...]»

- 12 En el artículo 3, letra e), párrafo primero, de la Directiva impugnada, se da la siguiente definición de conductor autónomo: «toda persona cuya actividad profesional principal consista en efectuar servicios de transporte de viajeros o de mercancías por carretera a cambio de una remuneración en el sentido de la legislación comunitaria y al amparo de una licencia comunitaria o de cualquier otra habilitación profesional para llevar a cabo los servicios de transportes mencionados, que esté habilitada para trabajar por cuenta propia y que no esté relacionada con un empresario mediante un contrato de trabajo o mediante cualquier otro tipo de relación laboral jerárquica, que es libre para organizar las actividades laborales pertinentes, cuyos ingresos dependan directamente de los beneficios realizados y que disponga de la libertad necesaria para mantener relaciones comerciales con varios clientes, ya sea individualmente o en colaboración con otros conductores autónomos».

- 13 La Directiva impugnada regula, fundamentalmente, la duración máxima del tiempo de trabajo semanal (artículo 4), las pausas (artículo 5), el tiempo de descanso de los aprendices y el personal en período de prácticas (artículo 6) y el trabajo nocturno (artículo 7).

### **Sobre la admisibilidad del recurso en el asunto C-184/02**

- 14 El Parlamento y el Consejo niegan que pueda admitirse el recurso en este asunto. Alegan que no se menciona al Parlamento como parte demandada en el escrito de interposición del recurso, aun cuando la Directiva impugnada es una Directiva adoptada por estas dos instituciones, con arreglo al procedimiento del artículo 251 CE. Señalan asimismo que en la demanda se solicita que se condene en costas solamente al Consejo.
- 15 Añaden que de la lectura del artículo 21, párrafo primero, del Estatuto CE del Tribunal de Justicia en relación con el artículo 38, apartados 1, letra b), y 7, del Reglamento de Procedimiento se desprende que la ausencia de la indicación del Parlamento como parte demandada no constituye una simple errata y no puede ser objeto de subsanación. En estas circunstancias, niegan que el escrito dirigido a la Secretaría del Tribunal de Justicia por el Reino de España después de la presentación de la demanda, en el que se añade el Parlamento como parte demandada, permita declarar la admisibilidad del recurso.
- 16 Hay que señalar que la corrección introducida por el Reino de España después de la presentación de su demanda, en la que se menciona al Parlamento y al Consejo como partes demandadas, se produjo dentro del plazo para recurrir.
- 17 En cualquier caso, la identificación, en la versión inicial de la demanda, de la Directiva 2002/15 «del Parlamento Europeo y del Consejo» como objeto del recurso de anulación constituye una indicación, implícita pero segura, del Parlamento y del

Consejo como partes demandadas y no permite dudar que la parte demandante tuvo desde el principio la intención de dirigir el recurso contra estas dos instituciones. En dichas circunstancias, la corrección mencionada en el apartado anterior debe considerarse una aclaración y no una modificación o una subsanación de la demanda relativa a uno de los elementos a que se refiere el artículo 38, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento.

- 18 De lo antedicho se deduce que el recurso en el asunto C-184/02 es admisible.

### **Sobre la admisibilidad del recurso en el asunto C-223/02**

- 19 El Parlamento y la Comisión niegan que pueda admitirse el recurso en este asunto, alegando falta de precisión, contraria a las exigencias del artículo 38, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, por lo que respecta al objeto del litigio y a las pretensiones formuladas en la demanda. El Parlamento subraya que la República de Finlandia no identifica expresamente las disposiciones de la Directiva impugnada cuya anulación solicita. La Comisión aduce que el referido Estado miembro no precisa en su demanda si pretende la anulación de la totalidad de las disposiciones mencionadas en el punto 2 de ésta, de algunas de esas disposiciones o de determinados términos que figuran en estas últimas.
- 20 No obstante, de la demanda se deduce sin ambigüedades que el objeto del recurso es la Directiva impugnada en la medida en que ésta se refiere a los conductores autónomos tal y como aparecen definidos en el artículo 3, letra e), y que las pretensiones de la República de Finlandia van dirigidas a la anulación de dicha Directiva en la medida mencionada.

- 21 La enumeración, en el punto 2 de la demanda, de los elementos de la Directiva impugnada que contienen una alusión específica a los conductores autónomos, a saber, el octavo considerando y las disposiciones de los artículos 2, apartado 1, y 3, letra a), punto 2), letras e) y f), de la misma Directiva, contribuye a delimitar con toda la precisión necesaria el objeto del presente recurso de anulación.
- 22 De lo antedicho se desprende que el recurso en el asunto C-223/02 es admisible.

### **Sobre el fondo**

- 23 En apoyo de sus pretensiones de anulación, las partes demandantes invocan motivos que unas veces son comunes y otras específicos de su respectivo asunto, basados en una violación del principio de legalidad, en la violación de los derechos de libertad profesional y de empresa, en la violación del principio de proporcionalidad y en que la Directiva impugnada no tiene por objeto la seguridad vial, en la violación del principio de no discriminación y del artículo 74 CE, en la infracción de los artículos 137 CE, apartado 2, y 157 CE, así como en la falta de motivación.

### *Sobre el motivo basado en una violación del principio de legalidad*

- 24 La República de Finlandia afirma que ni el artículo 71 CE ni el artículo 137 CE, apartado 2, confieren a la Comunidad competencia para regular el tiempo de trabajo de los conductores autónomos.

- 25 Por lo que respecta al artículo 71 CE, alega que la Directiva impugnada regula el empleo del tiempo de los conductores autónomos de una manera que va mucho más allá de los objetivos de seguridad vial y de aproximación de las condiciones de competencia amparados por dicho artículo. En relación con el objetivo de la seguridad vial, alega que la Directiva impugnada no regula solamente el tiempo de conducción, sino también el tiempo de trabajo total del conductor autónomo, pese a que no se ha demostrado en modo alguno que las actividades, distintas de la conducción, relacionadas con el transporte constituyan factores de riesgo para la seguridad vial. En cuanto al objetivo referente a la aproximación de las condiciones de competencia, afirma que éste no puede justificar tampoco la inclusión de los conductores autónomos en el ámbito de aplicación de la Directiva impugnada dado que, por un lado, los considerandos de ésta no permiten cuantificar sus efectos reales sobre las condiciones de competencia y, por otro lado, sus disposiciones contribuyen más bien a incrementar las distorsiones de competencia, al perjudicar a las pequeñas y medianas empresas.
- 26 Por lo que se refiere al artículo 137 CE, apartado 2, la República de Finlandia sostiene que esta disposición no autoriza a la Comunidad a adoptar medidas relativas al tiempo de trabajo de los conductores autónomos.
- 27 Hay que señalar que la Directiva impugnada se basa en los artículos 71 CE y 137 CE, apartado 2.
- 28 Del artículo 71 CE, apartado 1, se desprende que, para la aplicación de una política común de transportes, y teniendo en cuenta las peculiaridades de estos últimos, el Consejo, con arreglo al procedimiento de codecisión previsto en el artículo 251 CE, tiene competencia para establecer, en particular, «medidas que permitan mejorar la seguridad en los transportes» [letra c)] y «cualesquiera otras disposiciones oportunas» [letra d)].

- 29 Es jurisprudencia reiterada que, al confiar al Consejo la tarea de establecer una política común de transportes, el Tratado le confiere una amplia facultad normativa por lo que respecta a la adopción de las correspondientes normas comunes (sentencias de 28 de noviembre de 1978, Schumalla, 97/78, Rec. p. 2311, apartado 4, y de 17 de julio de 1997, SAM Schiffahrt y Stapf, asuntos acumulados C-248/95 y C-249/95, Rec. p. I-4475, apartado 23).
- 30 Del inequívoco tenor literal del artículo 71 CE, apartado 1, letra c), y de las precisiones facilitadas por el Tribunal de Justicia sobre el concepto de «otras disposiciones oportunas» al que se refiere el artículo 71 CE, apartado 1, letra d), se desprende asimismo (sentencia Schumalla, antes citada, apartado 6) que, con arreglo al artículo 71 CE, el legislador comunitario está facultado para adoptar disposiciones comunes dirigidas a mejorar la seguridad vial y a eliminar las disparidades nacionales que pueden falsear considerablemente las condiciones de competencia en el sector de los transportes, cosa que, por otra parte, admite la República de Finlandia.
- 31 La República de Finlandia objeta, sin embargo, que las disposiciones de la Directiva impugnada relativas a los conductores autónomos no contribuyen, en contra de lo que establece el artículo 1 de ésta, al logro de los objetivos de seguridad vial y de aproximación de las condiciones de competencia incluidos en el artículo 71 CE.
- 32 Procede examinar el fundamento de esta argumentación.
- 33 Por lo que se refiere, en primer lugar, al objetivo de seguridad vial, hay que señalar que, en su artículo 3, letra a), punto 2, la Directiva impugnada define los períodos de actividad profesional que deben considerarse tiempo de trabajo en el caso de los conductores autónomos. En relación con las disposiciones del artículo 4 de la referida Directiva, sobre la duración máxima del tiempo de trabajo semanal, dicha definición limita el número de horas que un conductor autónomo puede dedicar

semanalmente a las actividades directamente vinculadas al transporte por carretera. Para garantizar el cumplimiento de esta limitación semanal, el artículo 9 de la Directiva impugnada exige que se lleve un registro del tiempo de trabajo. El artículo 5 de la misma Directiva fija además, en particular para los conductores autónomos, la frecuencia y la duración mínimas de las pausas de descanso.

34 Las medidas expuestas en el apartado anterior tienen por objeto mantener dentro de límites razonables la cadencia semanal de trabajo del conductor autónomo, cuando se trata de actividades que puedan influir en su conducción por sus efectos sobre su estado de fatiga, e imponerle unos períodos mínimos de recuperación. Por tanto, van dirigidas, innegablemente, a mejorar la seguridad vial, que puede ponerse en peligro, en contra de lo que alega la República de Finlandia, no sólo por períodos de conducción demasiado largos, sino también por una acumulación excesiva de actividades distintas de la conducción, como las enumeradas en el artículo 3, letra a), punto 1, primer guión, incisos ii) a v), de la Directiva impugnada, que están directamente relacionadas con una operación de transporte por carretera (véanse, en este sentido, las sentencias de 9 de junio de 1994, *Michielsen y GTS*, C-394/92, Rec. p. I-2497, apartado 14, y de 18 de enero de 2001, *Skills Motor Coaches y otros*, C-297/99, Rec. p. I-573, apartados 24 y 25).

35 La Directiva impugnada prevé igualmente en su artículo 7 la sujeción de los conductores autónomos a las limitaciones que establece en materia de duración del trabajo nocturno. Habida cuenta de la particular influencia que puede tener el trabajo nocturno en el organismo humano, en el estado de fatiga del transportista por carretera y, por consiguiente, en su conducción, tal medida tiene por objeto también incrementar la seguridad vial.

36 Hay que considerar, por tanto, que la regulación del tiempo de trabajo de los conductores autónomos prevista por la Directiva impugnada persigue un objetivo de seguridad vial. Como subrayan acertadamente el Parlamento y la Comisión, dicha regulación viene a completar adecuadamente las disposiciones del Reglamento nº 3820/85, las cuales se refieren solamente a uno de los factores que ponen en peligro la seguridad vial, a saber, que el transportista por carretera realice períodos de conducción demasiado largos.

- 37 El análisis precedente no puede quedar desvirtuado por la circunstancia, alegada por el Reino de España, de que el artículo 2, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva impugnada prevea que, para la fijación del estatuto definitivo de los conductores autónomos a la luz de la citada Directiva, la Comisión presente al Parlamento y al Consejo, a más tardar el 23 de marzo de 2007, un informe relativo, en particular, a las consecuencias de la exclusión actual de los conductores autónomos del ámbito de aplicación de dicha Directiva sobre seguridad vial.
- 38 Como ha expuesto el Parlamento en sus escritos y ha sido confirmado en la vista por las diferentes instituciones, dicha disposición es resultado de un compromiso alcanzado en el Consejo sobre la propuesta de la Comisión que prevea la sujeción inmediata de dichos conductores a la Directiva impugnada «por razones vinculadas principalmente a la seguridad vial» [véanse los puntos 4 y 5 de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 21 de junio de 2000, titulada «Hacia un transporte por carretera de calidad más seguro y más competitivo en la Comunidad», COM(2000) 364 final]. La mencionada disposición no puede desvirtuar el fundamento de las consideraciones relativas a los efectos de la realización de períodos de actividad de transporte por carretera demasiado largos, así como del trabajo nocturno, sobre el estado de fatiga del conductor y, por ende, sobre la conducción que éste lleve a cabo. No puede invalidar, por consiguiente, la conclusión de que el objetivo de seguridad vial justifica plenamente la regulación del tiempo de trabajo de los conductores autónomos prevista por la Directiva impugnada.
- 39 Por lo que respecta, en segundo lugar, al objetivo de aproximación de las condiciones de competencia, las disposiciones de la Directiva impugnada citadas en los apartados 33 y 35 de la presente sentencia, van dirigidas a coordinar las legislaciones nacionales en aspectos esenciales del tiempo dedicado por los conductores autónomos a sus actividades de transporte por carretera. Contribuyen, en este sentido, a la eliminación, por lo que atañe a dichos aspectos, de las disparidades entre los Estados miembros que puedan falsear la competencia en la profesión de transportista autónomo por carretera.

40 Por lo demás, se ha declarado que aquellas disposiciones comunes que, como las expuestas en los apartados 33 y 35 de la presente sentencia, tienen por objeto mejorar la seguridad vial, no pueden sino contribuir a la eliminación de las disparidades que pueden falsear considerablemente las condiciones de competencia en el sector del transporte, resultando así «oportunas», en el sentido del artículo 71 CE, apartado 1, letra d), para el establecimiento de una política común de transportes (véase la sentencia Schumalla, antes citada, apartado 6).

41 Habida cuenta de lo antedicho, hay que concluir que la regulación del tiempo de trabajo de los conductores autónomos prevista por la Directiva impugnada puede contribuir a la consecución de los objetivos de seguridad vial y de aproximación de las condiciones de competencia establecidos en el artículo 1 de la citada Directiva. De ello se deduce que el artículo 71 CE ofrece una base jurídica adecuada y suficiente a efectos de la aplicación de la Directiva impugnada a dicha categoría de transportistas por carretera.

42 En relación con el artículo 137 CE, apartado 2, hay que señalar que el procedimiento legislativo previsto por esta disposición para la adopción de medidas dirigidas a la mejora del entorno de trabajo para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores, es idéntico al establecido en el artículo 71 CE.

43 Por consiguiente, la utilización del artículo 137 CE, apartado 2, como fundamento jurídico secundario de la Directiva impugnada no ha influido, en cualquier caso, en el procedimiento seguido para la adopción de ésta.

44 En estas circunstancias, no es necesario pronunciarse sobre el extremo de si el artículo 137 CE, apartado 2, proporciona también un fundamento jurídico adecuado para las medidas previstas por la Directiva impugnada con respecto a los

conductores autónomos [véase también la sentencia de 10 de diciembre de 2002, British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco, C-491/01, Rec. p. I-11453, apartado 98, y, *a contrario*, la sentencia de 11 de junio de 1991, Comisión/Consejo, denominada «Dióxido de titanio», C-300/89, Rec. p. I-2867, apartados 18 a 21].

- 45 A la luz de todas las consideraciones anteriores, debe desestimarse el motivo examinado.

*Sobre los motivos basados en la violación del derecho al libre ejercicio de una actividad profesional y a la libertad de empresa, en la violación del principio de proporcionalidad y en que la Directiva impugnada no tiene por objeto la seguridad vial*

- 46 El Reino de España afirma, por un lado, que la inclusión de los conductores autónomos en el ámbito de aplicación de la Directiva impugnada tiene por efecto impedir que los transportistas autónomos por carretera dediquen todos sus esfuerzos y su tiempo al éxito y a la mejora de su empresa, y constituye un ataque inadmisibles contra sus derechos al libre ejercicio de una actividad profesional y a la libertad de empresa.

- 47 Por otro lado, el Reino de España alega que, contrariamente a lo expuesto en los considerandos cuarto y décimo así como en el artículo 1 de la Directiva impugnada, la seguridad vial no es el objeto de dicha Directiva, que es una norma de carácter social cuyo único objetivo es mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los transportistas por carretera. Afirma que, en efecto, si bien es cierto que está justificado regular el tiempo de trabajo de los trabajadores por cuenta ajena, dada su posición de inferioridad con respecto a su empleador, no existe tal necesidad de protección en el caso de los empresarios autónomos, que deben tener libertad para organizar sus actividades como lo consideren oportuno.

48 La República de Finlandia alega, por una parte, que la inclusión de los conductores autónomos en el ámbito de aplicación de la Directiva impugnada constituye una violación del principio de proporcionalidad. Sostiene, en primer lugar, que el objetivo de protección de las personas no justifica en modo alguno una regulación del tiempo de trabajo de dichos conductores, en segundo lugar, que el objetivo de seguridad vial ya lo tiene en cuenta el Reglamento n° 3820/85 y se conseguiría la misma eficacia y se atentaría menos contra la libertad profesional si se reforzase el control del cumplimiento del referido Reglamento y, en tercer lugar, que la citada Directiva no precisa en qué medida podría contribuir a la consecución del objetivo vinculado a la aproximación de las condiciones de competencia.

49 Por otra parte, la República de Finlandia aduce que la sujeción de los conductores autónomos a la Directiva impugnada viola el principio del libre ejercicio de una actividad profesional, el cual significa que el empresario debe poder decidir libremente sobre la importancia y la organización del tiempo de trabajo que se propone dedicar a sus actividades profesionales. Afirma que, por lo que atañe a los conductores autónomos, dicha Directiva regula una serie de actividades distintas de la conducción y les exige que lleven un registro del tiempo de trabajo, lo que constituye una vulneración inadmisibles de su derecho a organizar libremente sus actividades.

50 Hay que señalar con carácter preliminar que, en la vista, el Reino de España precisó que su motivo, expuesto en el apartado 47 de la presente sentencia, basado en que la Directiva impugnada no tiene por objeto la seguridad vial, se propone denunciar el perjuicio desproporcionado causado por la citada Directiva a la libertad de que deben disfrutar los conductores autónomos a la hora de organizar sus actividades profesionales. Este motivo se confunde, pues, con su motivo basado en la violación del derecho al libre ejercicio de una actividad profesional y a la libertad de empresa.

51 El libre ejercicio de una actividad profesional forma parte de los principios generales del Derecho comunitario (sentencias de 10 de enero de 1992, Kühn, C-177/90, Rec:

p. I-35, apartado 16; de 5 de octubre de 1994, Alemania/Consejo, C-280/93, Rec. p. I-4973, apartado 78, así como SAM Schiffahrt y Stapf, antes citada, apartado 72). Lo mismo puede decirse de la libertad de empresa, que se confunde con el libre ejercicio de una actividad profesional (sentencia de 21 de febrero de 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen y Zuckerfabrik Soest, asuntos acumulados C-143/88 y C-92/89, Rec. p. I-415, apartados 72 a 77).

52 No obstante, estas libertades no constituyen prerrogativas absolutas, sino que deben tomarse en consideración en relación con su función en la sociedad. Por consiguiente, pueden imponérseles restricciones, siempre y cuando éstas respondan a objetivos de interés general y no constituyan, habida cuenta del objetivo perseguido, una intervención desmesurada e intolerable que afecte a la propia esencia de las libertades así garantizadas (véase, en particular, la sentencia de 28 de abril de 1998, Metronome Musik, C-200/96, Rec. p. I-1953, apartado 21).

53 En el caso de autos, hay que constatar que la regulación del tiempo de trabajo de los conductores autónomos prevista por la Directiva impugnada tiene por objeto mejorar la seguridad vial (véanse los apartados 33 a 36 de la presente sentencia) y responde, por consiguiente, a un objetivo de interés general (véanse las sentencias de 5 de octubre de 1994, Van Schaik, C-55/93, Rec. p. I-4837, apartado 19, y de 12 de octubre de 2000, Snellers, C-314/98, Rec. p. I-8633, apartado 55).

54 Como señala la Abogado General en los puntos 112 a 116 de sus conclusiones, si bien es cierto que la referida regulación interfiere en las modalidades de ejercicio de la actividad profesional de conductor autónomo, no afecta, sin embargo, a la propia existencia de la libertad de ejercer dicha actividad.

55 Además, como subrayan el Parlamento y la Comisión, la Directiva impugnada hace una clara distinción, por lo que respecta a los conductores autónomos, entre las actividades directamente vinculadas al transporte por carretera, por un lado, como

las enumeradas en el artículo 3, letra a), punto 1, de dicha Directiva, que son objeto de medidas de ordenación del tiempo de trabajo establecidas por ésta y, por otro lado, las «labores generales de tipo administrativo que no están directamente vinculadas a una operación de transporte específica en marcha» que figuran en el punto 2 de la misma disposición, a las que no se refiere la mencionada Directiva.

56 Habida cuenta de la amplia facultad de apreciación de que dispone para adoptar las medidas oportunas con vistas a una política común de transportes (véase la sentencia SAM Schiffahrt y Stapf, antes citada, apartados 23 a 25), el legislador comunitario pudo considerar que medidas encaminadas a regular el tiempo dedicado a las actividades directamente vinculadas al transporte por carretera, sin mermar la libertad del conductor que ha optado por el estatuto de autónomo para organizar como considere conveniente las labores generales inherentes a dicho estatuto, constituyen medidas adecuadas y razonables con respecto al objetivo de la seguridad vial.

57 Por lo que se refiere al principio de proporcionalidad, debe recordarse que, según reiterada jurisprudencia, dicho principio, que forma parte de los principios generales del Derecho comunitario, exige que las medidas de que se trate no rebasen los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos perseguidos por la normativa controvertida, entendiéndose que, cuando exista la posibilidad de optar entre varias medidas adecuadas, deberá recurrirse a la menos onerosa (véanse, en particular, las sentencias de 16 de diciembre de 1999, UDL, C-101/98, Rec. p. I-8841, apartado 30, y de 12 de marzo de 2002, Omega Air y otros, asuntos acumulados C-27/00 y C-122/00, Rec. p. I-2569, apartado 62).

58 En el caso de autos, las consideraciones expuestas en los apartados 54 a 56 de la presente sentencia llevan a constatar que no vulneran el principio de proporcionalidad las disposiciones de la Directiva impugnada relativas a los conductores autónomos, que pretenden evitar, sin menoscabar su libertad para organizar sus labores generales de tipo administrativo de la forma que consideren más adecuada para sus intereses, que éstos sigan un ritmo de trabajo, por lo que a las actividades vinculadas directamente con el transporte por carretera se refiere, que pueda poner en peligro la seguridad vial.

- 59 Es preciso añadir que, contrariamente a lo que sostiene la República de Finlandia, un refuerzo del control de las limitaciones de tiempo de conducción fijadas por el Reglamento n° 3820/85 no puede considerarse una solución tan eficaz como las disposiciones controvertidas y menos onerosa que éstas. En efecto, no contribuiría a mantener dentro de límites razonables la duración del tiempo de trabajo dedicada por el conductor autónomo a las actividades, distintas de la conducción, que están directamente vinculadas al transporte por carretera y pueden influir en su estado de fatiga y en su conducción, en detrimento de la seguridad vial.
- 60 Habida cuenta de lo antedicho, la regulación del tiempo de trabajo de los conductores autónomos, prevista en la Directiva impugnada, no puede considerarse una intervención desproporcionada e intolerable que menoscabe la propia esencia de los derechos al libre ejercicio de una actividad profesional y a la libertad de empresa, ni una violación del principio de proporcionalidad.
- 61 De ello se deduce que deben desestimarse en su totalidad los motivos examinados.

*Sobre el motivo basado en la violación del principio de no discriminación y en la infracción del artículo 74 CE*

- 62 El Reino de España alega que la inclusión de los transportistas autónomos en el ámbito de aplicación de la Directiva impugnada constituye una discriminación injustificada de éstos en relación con los trabajadores por cuenta ajena, dado que se está tratando de forma igual situaciones que son radicalmente distintas sin que exista justificación objetiva alguna que lo fundamente. Afirma asimismo que la referida inclusión infringe lo dispuesto en el artículo 74 CE.

63 El Reino de España añade que ni la seguridad vial ni la garantía de la libre competencia constituyen razones objetivas que justifiquen un mismo trato para los conductores autónomos y para los trabajadores por cuenta ajena. A su juicio, por un lado, la seguridad vial no es el objeto de la Directiva impugnada y, por otro lado, la exclusión de los conductores autónomos del ámbito de aplicación de la citada Directiva no puede falsear la competencia en el mercado de los transportes, teniendo en cuenta, en particular, las limitaciones del tiempo de conducción establecidas por el Reglamento nº 3820/85.

64 Procede recordar que, según jurisprudencia reiterada, el principio de no discriminación exige que las situaciones comparables no reciban un trato diferente y que no se trate de manera idéntica situaciones diferentes, a no ser que tal diferenciación esté objetivamente justificada (véanse, en particular, las sentencias Omega Air y otros, antes citada, apartado 79, y de 9 de septiembre de 2003, Milk Marque y National Farmers' Union, C-137/00, Rec. p. I-7975, apartado 126).

65 En el caso de autos, hay que señalar que, por lo que respecta a la ordenación de su tiempo de trabajo, sobre la cual versa la Directiva impugnada, los conductores autónomos y los conductores por cuenta ajena no están en la misma situación. En efecto, los primeros deben asumir, además de las actividades vinculadas directamente al transporte por carretera, labores generales de tipo administrativo que no son propias de los segundos.

66 De la lectura de las disposiciones del artículo 3, letra a), de la Directiva impugnada, relativas a la definición del tiempo de trabajo en el caso de los trabajadores móviles por cuenta ajena y en el de los conductores autónomos, respectivamente, se desprende que el legislador comunitario tuvo en cuenta esta situación diferente. En efecto, por lo que se refiere a los trabajadores por cuenta ajena, dicha Directiva regula la totalidad de su tiempo de trabajo, a saber, el tiempo dedicado a las actividades de transporte por carretera, como las enumeradas en el mencionado

artículo 3, letra a), punto 1, primer guión, pero también «los períodos durante los cuales el trabajador móvil no puede disponer libremente de su tiempo y tiene que permanecer en su lugar de trabajo, dispuesto a realizar su trabajo normal, realizando determinadas tareas relacionadas con el servicio [...]» [artículo 3, letra a), punto 1, segundo guión]. Por lo que atañe a los conductores autónomos, se limita a regular la parte de las actividades que éstos tienen en común con los trabajadores por cuenta ajena, a saber, las actividades de transporte por carretera citadas, dejando fuera de su ámbito de aplicación las actividades, características del estatuto del trabajador autónomo, que corresponden a las «[...] labores generales de tipo administrativo que no están directamente vinculadas a una operación de transporte específica en marcha.» [artículo 3, letra a), punto 2].

67 Por otra parte, hay que insistir en que las actividades vinculadas al transporte por carretera han de entenderse de la misma clase tanto para los conductores por cuenta ajena como para los conductores autónomos y abarcan, en ambos casos, no solamente la conducción, sino también una serie de otras actividades directamente vinculadas al transporte por carretera, como la carga y la descarga, la asistencia a los pasajeros en la subida y bajada del vehículo, la limpieza y el mantenimiento técnico y todas las demás tareas cuyo objeto sea garantizar la seguridad del vehículo, de la carga y de los pasajeros o cumplir las obligaciones legales o reglamentarias [trámites administrativos, aduaneros ...]. Por consiguiente, carece de fundamento la alegación del Reino de España según la cual la Directiva impugnada obliga únicamente a los conductores autónomos a computar como tiempo de trabajo actividades distintas de la conducción, colocando de esta forma a los trabajadores por cuenta ajena en una situación más favorable que la de los conductores autónomos por lo que se refiere a la imputación de la duración del tiempo de trabajo autorizada al tiempo de conducción admitido por el Reglamento nº 3820/85.

68 Por último, admitiendo que la Directiva impugnada deba considerarse una «medida en materia de precios y condiciones de transporte» en el sentido del artículo 74 CE, el análisis expuesto en los apartados 54 a 56 de la presente sentencia, así como las condiciones en las que se prevé, en el artículo 2, apartado 1, de la citada Directiva, la inclusión de los conductores autónomos en el ámbito de aplicación de ésta, excluyen

que el legislador comunitario haya incumplido su obligación de tener en cuenta la situación económica de los transportistas, en este caso autónomos.

*Sobre el motivo basado en la infracción de los artículos 137 CE, apartado 2, y 157 CE*

69 La República de Finlandia señala que las limitaciones de la Directiva impugnada en materia de tiempo de trabajo recaen principalmente sobre las pequeñas y medianas empresas, las cuales, a diferencia de las empresas grandes, no disponen de los medios humanos necesarios para realizar un reparto de tareas que permitiría a los conductores aprovechar la totalidad del tiempo de conducción autorizado por la citada Directiva, mientras que otros empleados se harían cargo, sin limitación del tiempo de trabajo derivada de dicha Directiva, de las actividades no relacionadas con la conducción de los vehículos. Concluye, por ende, que se produce una infracción del artículo 137 CE, apartado 2.

70 Alega asimismo que la limitación del tiempo de trabajo de los conductores autónomos dificulta el desarrollo de las pequeñas empresas, dado que, a los riesgos inherentes a cada empresa, dicha limitación añade restricciones injustificadas a la libertad de dedicar el tiempo que se desee a la gestión de la empresa, lo que va en contra del objetivo de competitividad de la industria europea establecido en el artículo 157 CE. Afirma que la aplicación de la Directiva impugnada a los conductores autónomos corre el riesgo de traducirse en un refuerzo de la posición de las grandes empresas de transporte, un debilitamiento de la competencia y una reducción de las posibilidades de contratación en las pequeñas y medianas empresas.

71 Hay que señalar que, por lo que respecta al artículo 137 CE, apartado 2, la República de Finlandia se refiere, en particular, a la disposición que figura en el párrafo primero, letra b), segunda frase, en virtud de la cual las directivas basadas en el

artículo 137 CE, apartado 2, y dirigidas a proteger la salud y la seguridad de los trabajadores en el sentido del apartado 1, letra a), del mismo artículo evitarán establecer trabas de carácter administrativo, financiero y jurídico que obstaculicen la creación y el desarrollo de pequeñas y medianas empresas.

72 Admitiendo que las disposiciones de la Directiva impugnada relativas a los conductores autónomos, las únicas que son objeto de controversia en el presente caso, estén basadas, además de en el artículo 71 CE, en el artículo 137 CE, apartado 2, es preciso subrayar que la disposición del Tratado CE mencionada en el apartado anterior implica, en efecto, que se tengan en cuenta los intereses económicos específicos de las pequeñas y medianas empresas al adoptar medidas comprendidas en el ámbito del artículo 137 CE, apartado 1, letra a), pero que aquélla no se opone a que dichas empresas sean objeto de medidas coercitivas [véase, en relación con el artículo 118, apartado 2, párrafo segundo, del Tratado CE (los artículos 117 a 120 del Tratado CE han sido sustituidos por los artículos 136 CE a 143 CE), la sentencia de 12 de noviembre de 1996, Reino Unido/Consejo, C-84/94, Rec. p. I-5755, apartado 44].

73 La regulación del tiempo de trabajo de los conductores autónomos prevista por la Directiva impugnada es fiel reflejo, como se ha señalado en los apartados 53 a 56 de la presente sentencia, de una consideración equilibrada del objetivo de seguridad vial, por un lado, y de las especificidades del estatuto de autónomo relacionadas con las labores generales de tipo administrativo de la empresa de éste, por otro lado. En estas circunstancias, no puede considerarse que dicha regulación imponga trabas que obstaculicen la creación y el desarrollo de pequeñas y medianas empresas.

74 Por lo que al artículo 157 CE se refiere, establece que, al objeto de asegurar la existencia de las condiciones necesarias para la competitividad de la industria comunitaria, las acciones llevadas a cabo por la Comunidad en el ámbito de la política industrial o con arreglo a otras disposiciones del Tratado estarán encaminadas, en particular, a fomentar un entorno favorable a la iniciativa y al desarrollo de las empresas de la Comunidad, y, en particular, de las pequeñas y medianas empresas.

- 75 No obstante, en el caso de autos, además de lo que se ha recordado en el apartado 73 de la presente sentencia, es preciso señalar que la tesis de la República de Finlandia basada en la infracción del artículo 157 CE se funda, en parte, en la premisa, errónea habida cuenta de la exclusión de las labores generales de tipo administrativo de la definición del tiempo de trabajo del conductor autónomo, según la cual la Directiva impugnada se propone regular el tiempo dedicado por dicho conductor a la gestión general de su empresa y, en parte, en meras conjeturas respecto a la supuesta incidencia que cabe esperar de la citada Directiva en la posición respectiva de las grandes y de las pequeñas y medianas empresas.
- 76 En consecuencia, debe desestimarse el motivo examinado.

*Sobre los motivos basados en la falta de motivación*

- 77 El Reino de España sostiene que la inclusión de los conductores autónomos en el ámbito de aplicación de la Directiva impugnada se produce sin que exista un razonamiento que la justifique. Denuncia la carencia de rigor y de lógica del octavo considerando de dicha Directiva y subraya la falta de solidez del razonamiento del legislador. Añade que, habida cuenta del carácter excepcional del establecimiento de limitaciones al tiempo que un empresario autónomo dedica al ejercicio de sus actividades, era necesaria una motivación más detallada que la exposición de carácter sumario que figura en el citado considerando.
- 78 La República de Finlandia afirma que el Parlamento y el Consejo no han satisfecho la exigencia de motivación, dado que los considerandos de la Directiva impugnada no precisan qué distorsiones de competencia pretende suprimir ésta ni los medios previstos a tal efecto. Añade que la referida Directiva, sin llegar a motivar cada una

de las decisiones técnicas tomadas por el legislador, al menos debería haber identificado, respecto a cada uno de los objetivos perseguidos, los problemas que existen y los medios previstos para solucionarlos, habida cuenta, en particular, de que dicha legislación menoscaba la libertad de empresa.

79 No obstante, hay que señalar que las consideraciones relativas a las lagunas del marco jurídico actual, expuestas en los considerandos primero y segundo de la Directiva impugnada, así como los objetivos generales de seguridad vial y de aproximación de las condiciones de competencia, identificados en los considerandos cuarto, décimo y undécimo de la citada Directiva, se refieren también a los conductores autónomos y bastan por tanto, a la luz de las exigencias de motivación establecidas por la jurisprudencia en el ámbito de los actos de alcance general (véanse las sentencias de 19 de noviembre de 1998, Reino Unido/Consejo, C-150/94, Rec. p. I-7235, apartados 25 y 26, así como de 7 de noviembre de 2000, Luxemburgo/Parlamento y Consejo, C-168/98, Rec. p. I-9131, apartados 62 y 66), para justificar la posible aplicación ulterior de la Directiva a esta categoría de personas que realizan actividades móviles de transporte.

80 Además, como señalan con razón el Parlamento y la Comisión, el Reino de España y la República de Finlandia, a través de su participación en los trabajos del Consejo, han estado directamente implicados en el proceso de elaboración de la Directiva impugnada y conocen, por consiguiente, las razones que han servido de fundamento a las disposiciones de dicha Directiva relativas a los conductores autónomos (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de junio de 1993, Alemania/Comisión, C-54/91, Rec. p. I-3399, apartado 11).

81 De lo antedicho se deduce que debe desestimarse el motivo examinado.

82 A la luz de las consideraciones anteriores, procede desestimar los recursos en su totalidad.

## **Costas**

- 83 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimados los motivos formulados por el Reino de España y por la República de Finlandia, y al haberlo solicitado el Parlamento y el Consejo, procede condenarlos al pago de sus propias costas y de las costas de las instituciones demandadas. Con arreglo al artículo 69, apartado 4, del mismo Reglamento, la institución que intervenga como coadyuvante en el litigio soportará sus propias costas. Así pues, la Comisión, parte coadyuvante, soportará sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Primera) decide:

- 1) **Desestimar los recursos.**
- 2) **Las partes demandantes cargarán con sus propias costas y con las costas de las partes demandadas.**
- 3) **La Comisión cargará con sus propias costas.**

Firmas.