COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 13.9.2024
COM(2024) 405 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre la aplicación en 2021-2022 del Reglamento (CE) n.º 561/2006 relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes y de la Directiva 2002/15/CE relativa a la ordenación del tiempo de trabajo de las personas que realizan actividades móviles de transporte por carretera (32.º informe de la Comisión sobre la apliación de la legislación social en el ámbito del transporte por carretera)

{SWD(2024) 215 final}

Introducción

El presente informe presenta una visión general de la aplicación de las normas sociales en el transporte por carretera de la UE en los Estados miembros durante el período del 1 de enero de 2021 hasta el 31 de diciembre de 2022. Ofrece un resumen de los análisis de las actividades de control y pone de relieve las principales dificultades de ejecución y de aplicación de las disposiciones jurídicas pertinentes, que figuran en los cuatro actos legislativos siguientes:

1) Reglamento (CE) n.º 561/2006[1] (también conocido como el **Reglamento sobre el tiempo de conducción**), que establece los requisitos mínimos sobre los tiempos de conducción máximos diarios y semanales, las pausas mínimas y los períodos de descanso diarios y semanales;

2) Directiva 2002/15/CE[2] (también conocida como la **Directiva sobre el tiempo de trabajo en el transporte por carretera**), que establece las normas relativas a la organización del tiempo de trabajo de los trabajadores móviles. Establece los requisitos sobre tiempo de trabajo semanal máximo, pausas mínimas del trabajo y trabajo nocturno. Se aplica a los conductores incluidos en el ámbito de aplicación del Reglamento sobre el tiempo de conducción.

3) Directiva 2006/22/CE[3] (también conocida como la **Directiva relativa a la garantía de cumplimiento**), que establece los niveles mínimos de controles en carretera y controles en los locales de empresas de transporte para verificar el cumplimiento de las disposiciones del Reglamento sobre el tiempo de conducción.

4) Reglamento (UE) n.º 165/2014[4] (también conocido como el **Reglamento sobre tacógrafos**), que establece los requisitos de instalación y uso de tacógrafos en vehículos que entran en el ámbito de aplicación del Reglamento sobre el tiempo de conducción.

A diferencia del informe anterior, el análisis de la aplicación de la Directiva 96/53/CE del Consejo[5] (también conocida como la **Directiva sobre pesos y dimensiones**), por la que se establecen, para determinados vehículos pesados, las dimensiones máximas autorizadas en el

[1] Reglamento (CE) n.º 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.º 3821/85 y (CE) n.º 2135/98 del Consejo y se deroga el Reglamento (CEE) n.º 3820/85 del Consejo (DO L 102 de 11.4.2006, p. 1).

[2] 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 de 23.3.2002, p. 35).

[3] Directiva 2006/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, sobre las condiciones mínimas para la aplicación de los Reglamentos (CE) n.º 561/2006 y (UE) n.º 165/2014 y la Directiva 2002/15/CE en lo que respecta a la legislación social relativa a las actividades de transporte por carretera, y por la que se deroga la Directiva 88/599/CEE del Consejo (DO L 102 de 11.4.2006, p. 35).

[4] Reglamento (UE) n.º 165/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, relativo a los tacógrafos en el transporte por carretera, por el que se deroga el Reglamento (CEE) n.º 3821/85 del Consejo relativo al aparato de control en el sector de los transportes por carretera y se modifica el Reglamento (CE) n.º 561/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera (DO L 60 de 28.2.2014, p. 1).

[5] Directiva 96/53/CE del Consejo, de 25 de julio de 1996, por la que se establecen, para determinados vehículos de carretera que circulan en la Comunidad, las dimensiones máximas autorizadas en el tráfico nacional e internacional y los pesos máximos autorizados en el tráfico internacional (DO L 235 de 17.9.1996, p. 59).

tráfico nacional e internacional y los pesos máximos autorizados en el tráfico internacional, no se incluye en el presente informe debido a la falta de información necesaria, ya que solo cinco Estados miembros[6] cumplieron la obligación jurídica de presentar sus informes nacionales.

El presente informe se basa en el artículo 17 del Reglamento sobre el tiempo de conducción y el artículo 13 de la Directiva sobre el tiempo de trabajo en el transporte por carretera[7].

Se estructura en tres secciones: en la sección I se analizan los datos nacionales sobre los controles e infracciones en el marco de la ejecución de la Directiva 2006/22/CE y del Reglamento (CE) n.º 561/2006, mientras que la sección II ofrece un resumen descriptivo de la ejecución de la Directiva 2002/15/CE por parte de los Estados miembros. Por último, la sección III establece las principales conclusiones de este informe. Un documento de trabajo de los servicios de la Comisión completa el informe de la Comisión con información adicional sobre sanciones, cooperación entre Estados miembros, observaciones de las autoridades de control y estadísticas más detalladas sobre los controles.

Presentación de datos

Los informes nacionales sobre la ejecución de las disposiciones de la Directiva 2002/15/CE y del Reglamento (CE) n.º 561/2006 deben presentarse a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al final del período de dos años en cuestión, por medio del acta tipo contemplada en la Decisión de Ejecución de la Comisión de 30 de marzo de 2017[8]. El plazo para la presentación de informes correspondientes a los años 2021-2022 expiró el 30 de septiembre de 2023.

Todos los Estados miembros han presentado sus datos nacionales sobre la ejecución del Reglamento (CE) n.º 561/2006, aunque muchos lo han hecho fuera de plazo[9]. Los Estados miembros facilitaron el desglose solicitado de las estadísticas detalladas sobre los controles de conformidad efectuados en carretera y en los locales. Sin embargo, algunos no facilitaron datos clasificados según las categorías solicitadas, por ejemplo, datos clasificados por tipo de tacógrafo[10] y por tipo de infracción[11].

Solamente veintiún Estados miembros han presentado la información sobre la ejecución de la Directiva 2002/15/CE, y solo once aportaron datos estadísticos sobre los controles y sus

[6] Solo Lituania, los Países Bajos, Austria, Polonia y Suecia aportaron información correspondiente al período 2021-2022 en virtud del artículo 10 *octies* de la Directiva 96/53/CE del Consejo.
[7] El artículo 17 del Reglamento (CE) n.º 561/2006 exige a los Estados miembros que comuniquen cada dos años la información necesaria para que la Comisión pueda redactar un informe sobre la aplicación de dicho Reglamento y sobre la evolución de la situación en los sectores correspondientes. El artículo 13 de la Directiva 2002/15/CE dispone que los Estados miembros deben presentar un informe a la Comisión, relativo a la ejecución de dicha Directiva, en el que se indicarán los puntos de vista de los interlocutores sociales. Los informes de la Directiva 2002/15/CE y del Reglamento (CE) n.º 561/2006 pueden presentarse en un solo documento, habida cuenta de que ambos actos legislativos contemplan el mismo período de información de dos años y establecen normas complementarias para los conductores profesionales.
[8] C(2017) 1927 final.
[9] El último informe nacional se presentó el 30 de mayo de 2024.
[10] Este es el caso de Lituania, que informó de que los datos sobre tacógrafos analógicos y digitales no estaban disponibles debido a un error técnico.
[11] Al igual que en el período de notificación anterior, Letonia no facilitó esta clasificación para las infracciones en los locales.

resultados, por lo que hay diferencias en cuanto al grado de detalle[12]. Esta falta de datos cuantitativos y comparables de los Estados miembros dificulta la evaluación.

I. Visión general de las medidas para garantizar el cumplimiento de la Directiva 2006/22/CE y del Reglamento (CE) n.º 561/2006

1. Controles

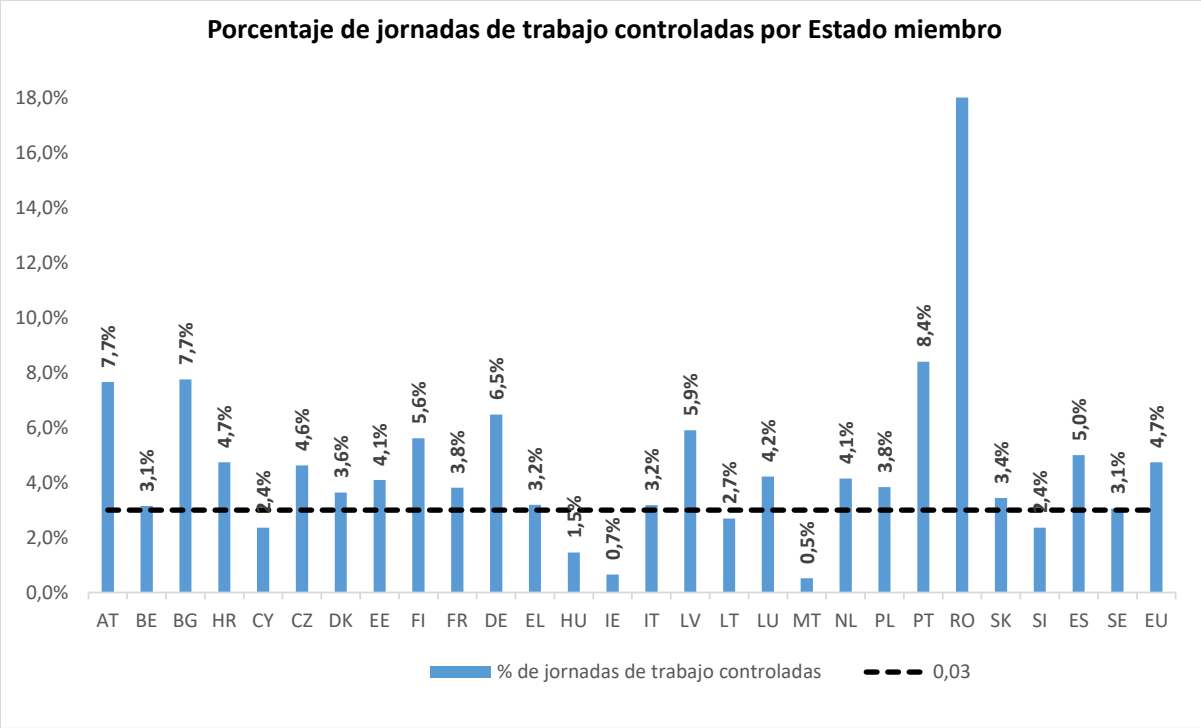
El artículo 2 de la Directiva 2006/22/CE obliga a los Estados miembros a organizar un sistema de controles regulares y apropiados en la carretera y en los locales de las empresas sujetas a las disposiciones del Reglamento (CE) n.º 561/2006. El artículo establece también que el número mínimo de controles que se han de realizar debe cubrir al menos el 3 % de las jornadas de trabajo de los conductores[13] de vehículos incluidos en el ámbito de aplicación del Reglamento (CE) n.º 561/2006.

Los datos nacionales muestran que el número total de jornadas de trabajo[14] controladas en la UE aumentó de aproximadamente 108,9 millones en 2019-2020 a 111,7 millones de jornadas de trabajo controladas en el período de notificación actual. Esto supone un incremento del 3 %. Si se observan las cifras nacionales, el aumento de las jornadas de trabajo controladas es más importante en Malta (+ 450 %[15]) y los Países Bajos (+ 185 %), mientras que la disminución es más visible en Eslovenia (- 48 %), Francia (- 45 %) y Hungría (- 39 %).

Como se ilustra en el gráfico 1, **la media de jornadas de trabajo controladas en la UE es del 4,7 %**, una cifra superior a la exigida por la Directiva[16], pero que presenta una tendencia a la baja en comparación con períodos de notificación anteriores (5,4 % en 2017-2018 y 6,3 % en 2015-2016), salvo por el 4,5 % en 2019-2020. Sin embargo, Rumanía ha alcanzado un porcentaje (21,3 %) elevado.

Gráfico 1: Porcentaje de jornadas de trabajo controladas por Estado miembro

[12] Los datos estadísticos más detallados los aportaron Chequia, Grecia, Polonia, Eslovenia y Finlandia.
[13] Esta cifra se basa en el número de jornadas de trabajo durante un período de dos años y el número de vehículos matriculados incluidos en el ámbito de aplicación del Reglamento durante ese período para cada Estado miembro.
[14] Los términos «jornadas de trabajo» y «días trabajados» por un conductor se emplean indistintamente en la legislación correspondiente: Reglamento (CE) n.º 561/2006, Directiva 2006/22/CE y Decisión (UE) 2017/1013.
[15] Sin embargo, Malta todavía no ha alcanzado el umbral del 3 % de jornadas de trabajo controladas.
[16] Sobre todo en Bulgaria, Alemania, Austria, Portugal y Rumanía.



La mayor parte de los Estados miembros controlaron más jornadas de trabajo que el mínimo exigido por la Directiva. No obstante, seis Estados miembros no alcanzaron el umbral del 3 %, a saber, Irlanda, Chipre, Lituania, Hungría, Malta y Eslovenia. Esta situación es similar a lo observado en los dos períodos de notificación anteriores (seis Estados miembros no alcanzaron el umbral del 3 % en 2019-2020 y 2017-2018, mientras que en 2015-2016 fueron tres). De los seis Estados miembros que no habían alcanzado el umbral del 3 % en 2021-2022, solo Irlanda, Hungría y Malta permanecieron en este grupo, al que se unieron los otros tres Estados miembros, que habían obtenido buenos resultados en el período de notificación anterior. Grecia intensificó considerablemente sus esfuerzos para garantizar el cumplimiento (pasando del 0,1 % en 2015-2016, el 0,7 % en 2017-2018 y el 2,4 % en 2019-2020 al 3,2 % en el período actual), y por primera vez en diez años, superó el umbral.

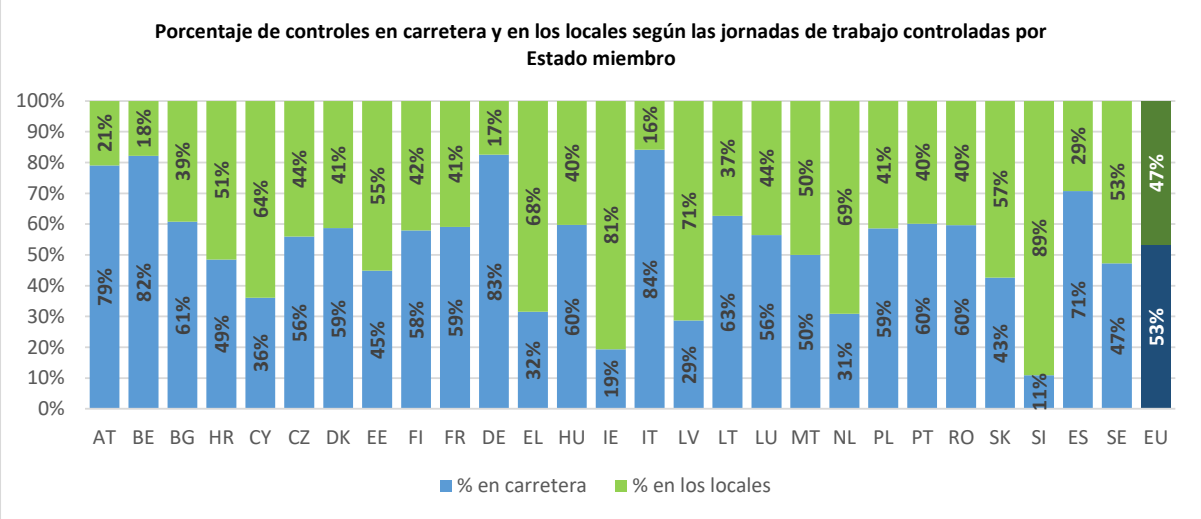
El artículo 2 de la Directiva 2006/22/CE también determina la proporción de jornadas de trabajo que se controlará en carretera y en los locales, a saber, al menos el 30 % y al menos el 50 %, respectivamente. El cálculo de esta proporción se basa en el número de controles efectivamente realizados por las autoridades de control y no en el número mínimo de jornadas de trabajo por controlar.

Por término medio, el 53 % de las jornadas de trabajo se han controlado en carretera, mientras que el 47 % lo fueron mediante inspecciones en los locales. Esto supone una disminución de los controles en carretera en comparación con el último período (60 % en 2019-2020) y un aumento positivo de los controles en los locales en comparación con el último período (40 % en 2019-2020). En la mayoría de los Estados miembros, una gran parte de los controles se realizaron en carretera. Irlanda y Eslovenia notificaron un bajo número de controles en carretera. Ocho Estados miembros cumplen la proporción equilibrada necesaria

entre controles en los locales y controles en carretera, frente a seis Estados miembros en 2019-2020[17].

Para más detalles sobre la proporción nacional de controles en carretera y en los locales, véase el gráfico 2.

Gráfico 2: Porcentaje de controles en carretera y en los locales según las jornadas de trabajo controladas por Estado miembro



1.1 Controles en carretera

En total, se controlaron en carretera en toda la UE 3 564 138 vehículos y 3 745 458 conductores, frente a 4 112 717 vehículos y 4 323 245 conductores controlados en 2019-2020. La diferencia entre el número de vehículos y el número de conductores puede explicarse por la conducción en equipo, es decir, cuando hay al menos dos conductores en el vehículo que participan en la conducción. Se observan diferencias entre el número de conductores y de vehículos principalmente en los informes de Bélgica, Alemania, Letonia y Rumanía.

En comparación con el informe correspondiente al período 2019-2020, el número comunicado de vehículos controlados disminuyó en 548 579 vehículos y el número de conductores controlados lo hizo en 577 787 conductores.

Atendiendo al país de matriculación del vehículo, el 64 % de los vehículos controlados eran vehículos nacionales, el 29 % procedía de otros Estados miembros de la UE[18] y el 7 % eran vehículos matriculados en países no pertenecientes a la UE. En general, la mayoría de los vehículos controlados en carretera (alrededor del 93 % del total) eran transportistas de mercancías, mientras que solo el 7 % transportaban pasajeros.

En 2021-2022, el 83 % de los vehículos controlados en carretera estaban equipados con un tacógrafo digital, frente al 74 % del período de notificación anterior. Por lo tanto, no hay

[17] Estonia, Grecia, Croacia, Chipre, Malta, Países Bajos, Eslovaquia y Suecia. En 2019-2020 los países eran: Bulgaria, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania y Eslovaquia.
[18] Los datos también incluyen a los países del EEE y Suiza.

motivos para aumentar el umbral de controles del 3 al 4 %, ya que esto debería hacerse cuando el 90 % de los vehículos inspeccionados estén equipados con tacógrafos digitales, de conformidad con el artículo 2, apartado 3, de la Directiva 2006/22/CE.

1.2 Controles en los locales

En el período 2021-2022 se controlaron 84 128 empresas de transporte, lo que supone un aumento del 44 % respecto a las 58 300 empresas de transporte controladas en 2019-2020. Los controladores en los locales controlaron alrededor de 39,3 millones de jornadas de trabajo, lo que representa un incremento de aproximadamente el 14 % respecto a los 34,3 millones del informe anterior. En total, las autoridades de control de los Estados miembros controlaron en los locales los registros de 582 218 conductores, lo que supone un 16 % más que los 499 943 conductores del período 2019-2020.

2. Infracciones

Los veintisiete Estados miembros facilitaron datos sobre las infracciones detectadas, aunque no todos[19] facilitaron detalles sobre los tipos de infracciones. **El número total de infracciones notificadas fue de alrededor de 3,03 millones, cifra que supone un aumento respecto al último informe (2,25 millones)**. El porcentaje de infracciones detectadas en carretera disminuyó hasta un nivel aproximadamente del 50 % del total de infracciones detectadas (60 % en el informe anterior).

La proporción de los diversos tipos de infracciones sobre el número total de infracciones detectadas siguió siendo similar a la del período de notificación anterior, con ligeras disminuciones o incrementos para algunas categorías de infracciones. El gráfico 3 ilustra el porcentaje medio de infracciones en la UE por tipo de disposición infringida, detectadas tanto en carretera como en los locales en el período 2021-2022. El número de infracciones relativas a las pausas disminuyó del 19 al 18 %, mientras que las infracciones que afectaban al tiempo de conducción disminuyeron del 15 al 14 % y las relativas a los registros sobre el tiempo de conducción aumentaron del 26 al 27 %. Del total de infracciones detectadas, las relativas a los períodos de descanso constituyen el 19 % (23 % en el informe anterior); las que afectan a los aparatos de control[20] representan el 12 % (9 % en el informe anterior) y las referentes a la ausencia o la disponibilidad de registros de otras actividades constituyen el 10 % (8 % en el informe anterior). Esta evolución se presenta en el gráfico 4.

Gráfico 3: Categorías de infracciones en carretera y en los locales 2021-2022

[19] Letonia no facilitó información sobre los tipos de infracciones detectadas en los controles en los locales.
[20] Las infracciones relativas a los aparatos de control se refieren al funcionamiento incorrecto y al uso indebido o la manipulación del aparato de control.

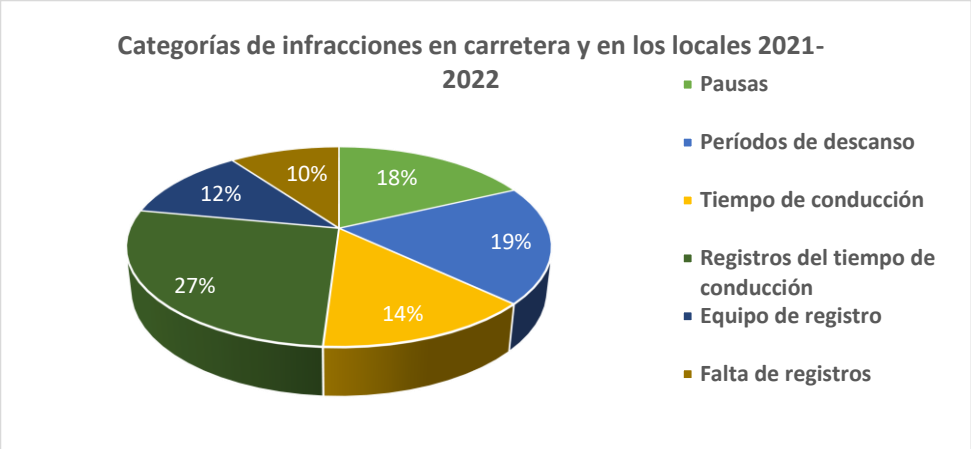
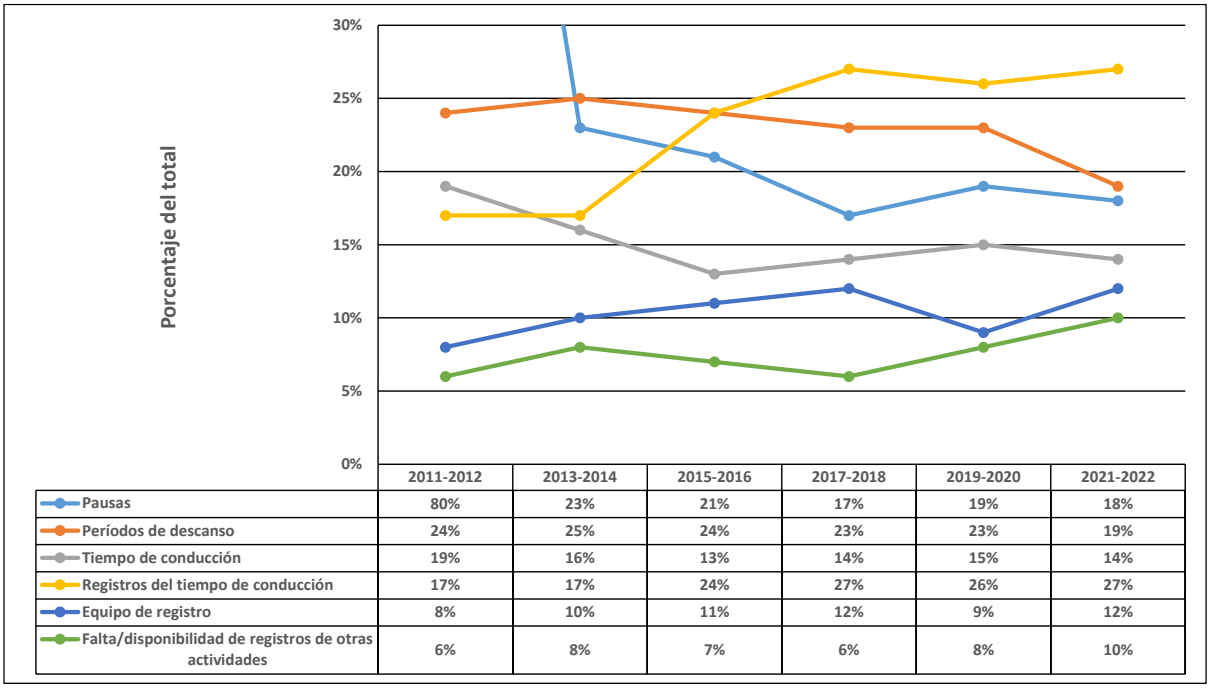


Gráfico 4: Categorías de infracciones en carretera y en los locales durante los últimos diez años



	2011-2012	2013-2014	2015-2016	2017-2018	2019-2020	2021-2022
Pausas	80%	23%	21%	17%	19%	18%
Períodos de descanso	24%	25%	24%	23%	23%	19%
Tiempo de conducción	19%	16%	13%	14%	15%	14%
Registros del tiempo de conducción	17%	17%	24%	27%	26%	27%
Equipo de registro	8%	10%	11%	12%	9%	12%
Falta/disponibilidad de registros de otras actividades	6%	8%	7%	6%	8%	10%

La tasa media de infracciones, que se calcula sobre la base de 100 jornadas de trabajo controladas en los locales y en carretera, ha aumentado de 2,1 en 2019-2020 a 2,7 en el período de notificación actual. La tasa de detección en carretera y la de detección en los locales aumentaron respecto al último período de notificación. **La tasa de detección en los locales sigue siendo más elevada que la tasa de detección en carretera, lo que confirma que los controles en los locales son más eficaces que los controles en carretera.**

2.1. Infracciones detectadas en carretera

En el período 2021-2022 se detectaron **alrededor de 1,53 millones de infracciones** en carretera, **lo que supone aproximadamente un 12 % más que en 2019-2020, cuando se detectaron alrededor de 1,36 millones de infracciones**. El promedio de infracciones detectadas en carretera en la UE aumentó de 1,82 a 2,11 por cada 100 jornadas de trabajo controladas. Por término medio, el 51 % de las infracciones fueron cometidas por conductores

nacionales, mientras que la proporción de vehículos nacionales entre todos los vehículos interceptados a efectos de control fue del 64 %.

2.2. Infracciones detectadas en los locales

El número de infracciones detectadas en los locales fue de aproximadamente 1,50 millones, lo que supone un incremento considerable en comparación con el último informe (890 000). La tasa media de detección de infracciones en la UE por cada 100 jornadas de trabajo controladas aumentó de 2,59 a 3,81, lo que representa un aumento del 47 % con respecto a 2019-2020. La tasa media de infracciones detectadas en los locales por empresa aumentó, pasando de 15 infracciones por empresa en 2019-2020 a más de 17.

2.3. Número de agentes y equipos de control para analizar los tacógrafos

En el período de notificación actual, participaron en controles en toda la UE 60 040 agentes de control (frente a 54 679 en 2019-2020).

Se formó a 17 081 agentes de control para analizar los registros del tacógrafo digital (frente a 20 058 en 2019-2020). Los equipos proporcionados a los agentes de control para analizar los registros de los tacógrafos disminuyeron de 13 031 unidades en 2019-2020 a 8 336 en 2021-2022,

lo cual confirma una tendencia constante de reducción de la capacidad para garantizar el cumplimiento en los Estados miembros.

3. Interpretación del Reglamento (CE) n.º 561/2006 por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea interpretó el Reglamento (CE) n.º 561/2006 mediante las sentencias en los asuntos acumulados C-870/19 y C-871/19[21], en los asuntos C-428/19[22], C-906/19[23] y C-13/21[24]. En este último asunto, el Tribunal aclaró el artículo 13, apartado 1, letra b), del Reglamento (CE) n.º 561/2006, que autoriza a los Estados miembros a establecer una excepción a las disposiciones aplicables relativas al tiempo de conducción, las pausas y los períodos de descanso diarios y semanales para los vehículos utilizados o alquilados sin conductor por empresas agrícolas, hortícolas, forestales, ganaderas o pesqueras para el transporte de mercancías dentro de un radio de hasta 100 kilómetros alrededor del centro de explotación de la empresa en el marco de su propia actividad empresarial. En primer lugar, el Tribunal definió el concepto de «radio de hasta 100 kilómetros alrededor del centro de explotación de la empresa» como una línea recta que no supera los 100 kilómetros, trazada en el mapa desde ese centro de explotación y que lo une con cualquier punto de una zona geográfica circular que rodea ese centro. Por lo tanto, este concepto no cubre la distancia por carretera que el vehículo de que se trate haya recorrido efectivamente. En segundo lugar, el Tribunal aclaró que, cuando los vehículos efectúen transporte de bienes no solo en un radio de hasta 100 kilómetros alrededor

[21] Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze contra MI (C-870/19), TB (C-871/19), ECLI:EU:C:2021:233.
[22] OL y otros contra Rapidsped Fuvarozási és Szállítmányozási Zrt, ECLI:EU:C:2021:548.
[23] Procedimiento penal contra FO, ECLI:EU:C:2021:715.
[24] Pricoforest SRL contra Inspectoratul de Stat pentru Controlul în Transportul Rutier (ISCTR), ECLI:EU:C:2022:531.

del centro de explotación de la empresa de que se trate, sino también excediendo dicho radio, las excepciones concedidas por los Estados miembros son aplicables únicamente al transporte de bienes efectuado por los referidos vehículos que se efectúe dentro de aquel radio.

4. Cooperación entre los Estados miembros

De conformidad con el artículo 5 de la Directiva 2006/22/CE, los Estados miembros están obligados a realizar al menos seis operaciones concertadas de control en carretera al año con, al menos, otro Estado miembro. La cooperación entre Estados miembros basada en controles concertados, iniciativas conjuntas de formación o intercambios de experiencias e información desempeña un papel crucial a la hora de reforzar la garantía del cumplimiento para alcanzar los objetivos de la legislación social en el sector del transporte por carretera, a saber, la mejora de las condiciones de trabajo, la competencia leal y la mejora de la seguridad vial. El paquete de movilidad I[25], que comenzó a aplicarse casi plenamente el 21 de febrero de 2022, tiene por objeto promover y reforzar la cooperación y la asistencia mutua entre los Estados miembros y garantizar un control del cumplimiento más eficaz y coherente de las normas vigentes. Además, la Autoridad Laboral Europea (ALE), creada en 2019[26] con el objetivo general de garantizar una movilidad laboral justa en el mercado interior, prosiguió con sus actividades de apoyo relativas a la información, la formación y el control del cumplimiento en el ámbito del transporte por carretera durante el período de notificación. Una de las principales tareas de la ALE consiste en respaldar la cooperación entre Estados miembros para garantizar el cumplimiento transfronterizo de la legislación, y facilitar las inspecciones conjuntas, especialmente en el ámbito de las normas sociales de la UE en el sector del transporte por carretera.

Tras la crisis de la COVID-19, pudieron llevarse a cabo acciones de control del cumplimiento conjuntas en el período 2021-2022. Por otra parte, al igual que en años anteriores, no todos los Estados miembros facilitaron información sobre el número exacto de controles concertados o no informaron en absoluto de si habían realizado controles concertados. De los veintidós Estados miembros que facilitaron información sobre los controles, diez[27] llevaron a cabo el número requerido de controles concertados en el período de notificación.

La cooperación entre los Estados miembros concernía principalmente a los Estados miembros vecinos. Asimismo, en lo que respecta al último período de notificación, la mayoría de los Estados miembros indicaron que la cooperación había tenido lugar en el marco de la red europea de policías de tráfico (RoadPol) y de Euro Contrôle Route (ECR), así como de la Autoridad Laboral Europea (ALE).

II. Resumen de la ejecución de la Directiva 2002/15/CE

[25] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2020:249:FULL&from=FR.
[26] Reglamento (UE) 2019/1149 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, por el que se crea la Autoridad Laboral Europea, se modifican los Reglamentos (CE) n.º 883/2004, (UE) n.º 492/2011 y (UE) 2016/589 y se deroga la Decisión (UE) 2016/344 (DO L 186 de 11.7.2019, p. 21).
[27] Bélgica, Dinamarca, Alemania, Francia, Italia, Lituania, Países Bajos, Austria, Rumanía y Eslovenia.

De conformidad con el artículo 13 de la Directiva 2002/15/CE, los Estados miembros están obligados a presentar un informe bienal sobre su aplicación de la Directiva en el que se indiquen los puntos de vista de los representantes de los trabajadores y de los empleadores a nivel nacional.

1. Ámbito de aplicación de la Directiva 2002/15/CE

La Directiva establece normas que regulan, entre otros aspectos, las pausas adecuadas durante los períodos de trabajo, la jornada de trabajo máxima semanal y el trabajo nocturno. Sus disposiciones vienen a completar las normas sobre el tiempo de conducción, las pausas y los períodos de descanso establecidas en el Reglamento (CE) n.º 561/2006. Habida cuenta de que dicha Directiva establece ciertas disposiciones relativas a las horas de trabajo que son específicas para el sector del transporte por carretera, se considera una *lex specialis* con respecto a la Directiva 2003/88/CE[28] sobre el tiempo de trabajo, que establece los requisitos básicos de organización del tiempo de trabajo para trabajadores de todos los sectores.

2. Aspectos de la ejecución en los Estados miembros

Algunos Estados miembros e interlocutores sociales informaron de algunos problemas de ejecución. Las autoridades alemanas notificaron que los empleadores no controlan de forma sistemática el cumplimiento de las normas pertinentes en materia de salud y seguridad aplicables a los trabajadores móviles. Asimismo, hay una falta general de conocimiento de la legislación sobre tiempos de conducción y de trabajo por parte de los empleadores y sobre cómo interactúan dichas normas. Como se ha observado, en la mayoría de los casos, el tiempo de trabajo de los trabajadores móviles suele controlarse en el marco de los controles de la legislación sobre el tiempo de conducción y, por lo general, no se respeta plenamente.

Alemania también señaló que las empresas incluidas en el ámbito de aplicación de los Reglamentos (CE) n.º 561/2006 y (UE) n.º 165/2014 están sujetas, en principio, a controles más frecuentes que los que entran en el ámbito de aplicación de otra legislación en el sector del transporte por carretera.

Las autoridades italianas consideran que la legislación europea ha contribuido a proteger la salud y la seguridad de los conductores y a armonizar las condiciones de competencia entre las empresas de transporte. Algunas empresas han adoptado programas más adecuados para descargar, almacenar y comprobar los datos de los tacógrafos digitales. Algunas inspecciones de trabajo también señalaron la importancia de disponer de herramientas tecnológicas adecuadas para apoyar las actividades de inspección con el fin de frenar el problema de la escasez de recursos con los que garantizar el cumplimiento. En este sentido, una aplicación informática específica utilizada en Italia ha demostrado ser especialmente útil para controlar las actividades de transporte por carretera. Otro aspecto positivo fue la ampliación del ámbito de aplicación de la legislación sobre el tiempo de trabajo a los trabajadores autónomos.

[28] Directiva 2003/88/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo (DO L 299 de 18.11.2003, p. 9).

Algunas autoridades señalaron asimismo problemas con algunas definiciones de la Directiva 2002/15/CE. Según destacó Alemania en su informe anterior, es necesario aclarar más cómo abordar los «tiempos de espera en la rampa». También se constató que, a menudo, los trabajos de descarga no se registran como «otras actividades», sino como tiempo de descanso. En algunos casos, las empresas también distinguieron entre tiempo de trabajo efectivo y tiempo de trabajo sujeto a remuneración, de modo que el tiempo se registró y se remuneró a tanto alzado, pero no como «otras actividades».

Por último, algunas autoridades nacionales informaron de dificultades para controlar el tiempo de trabajo de los conductores que participan en diferentes tipos de actividades de transporte o que realizan operaciones de transporte para varios empleadores. Algunos Estados miembros informaron de la falta de inspectores para controlar el tiempo de trabajo.

Por el contrario, Lituania informó de que no se habían encontrado problemas significativos en el ejercicio de los controles en virtud de la Directiva 2002/15/CE.

A pesar de estas observaciones compartidas, sigue resultando difícil identificar las tendencias y los problemas más destacados a escala de la Unión debido al elevado número de informes incompletos presentados por los Estados miembros y a las diferentes prácticas nacionales.

3. Interpretación de la Directiva 2002/15/CE

Algunos Estados miembros[29] comunicaron la interpretación judicial de sus tribunales nacionales sobre determinadas disposiciones de la Directiva 2002/15/CE en 2021-2022.

Suecia notificó las últimas novedades sobre una resolución judicial en un asunto relacionado con la demarcación entre las responsabilidades de la Agencia de Transporte de Suecia y las de los interlocutores sociales cuando se firmaban convenios colectivos que establecían excepciones a determinadas partes del acto jurídico nacional por el que se transpone la Directiva 2002/15/CE[30]. Suecia también informó de que algunos otros litigios relativos a la ejecución de la Directiva 2002/15/CE habían sido resueltos por los tribunales de primera instancia y de que el Tribunal Supremo no había dictado resoluciones judiciales. Estonia informó de la misma situación y confirmó que, en general, la ejecución de la Directiva 2002/15/CE no había creado problemas en el período 2021-2022 en el país.

Por el contrario, Grecia e Italia informaron sobre las sentencias de los Tribunales Supremos relativas a algunas disposiciones de la Directiva 2002/15/CE. En Alemania, en su resolución

[29] Alemania, Estonia, Grecia, Italia y Suecia. Dinamarca informó de que los litigios relativos a la ejecución de la Directiva 2002/15/CE habían sido resueltos por los tribunales de primera instancia. El Tribunal Supremo de Estonia no ha dictado ninguna resolución judicial.

[30] La sentencia adquirió firmeza en enero de 2023, y declaró que si una empresa está vinculada por un convenio colectivo central que regula la cuestión del tiempo de trabajo total y el trabajo nocturno, se considera que está sujeta a este convenio y no a artículos específicos de la Ley sobre el tiempo de trabajo por carretera.

de 19 de mayo de 2021, el Tribunal Supremo de lo Laboral se pronunció sobre la interpretación del artículo 10 de la Directiva 2002/15/CE[31].

4. Infracciones de las normas sobre el tiempo de trabajo

Solo doce Estados miembros[32] facilitaron datos cuantitativos sobre las infracciones detectadas. Esta cifra es ligeramente superior a la del período de notificación anterior, en el que once Estados miembros[33] facilitaron esta información. Sin embargo, el insuficiente número de aportaciones no permite extraer conclusiones a escala de la UE.

Alemania informó de que a menudo se infringe la jornada de trabajo máxima semanal o no se compensa la jornada de trabajo máxima semanal. Las infracciones más frecuentes de la legislación denunciadas están relacionadas con las pausas.

Algunos Estados miembros indicaron que el aumento de la frecuencia de los controles da lugar a un mayor conocimiento de las normas entre los empleadores y los conductores y a una corrección del comportamiento.

5. Puntos de vista de las partes interesadas sobre la aplicación de la Directiva 2002/15/CE

Como exige el artículo 13 de la Directiva 2002/15/CE, once Estados miembros[34] indicaron claramente que se había consultado a los interlocutores sociales a efectos de este ejercicio de notificación. Esta cifra es ligeramente superior a la del informe anterior[35], pero sigue mostrando que más de la mitad de los Estados miembros no implican a los interlocutores sociales en la presentación de información relativa a la aplicación de las normas sobre el tiempo de trabajo. Austria explicó que no se consultó a los interlocutores sociales, pero que el proyecto de informe anual no solo se debate en el Parlamento (Comité Social), sino que también está a disposición del público en el sitio web de la Inspección del Trabajo.

En siete de los once Estados miembros[36], los puntos de vista de los interlocutores sociales se reflejaron en una sección o apartado distinto.

No es posible analizar más a fondo las opiniones de los interlocutores sociales, ya que no constituyen una muestra representativa.

III. Conclusiones

[31] El artículo 10 de la Directiva 2002/15/CE permite a los Estados miembros aplicar o introducir normas más favorables a la protección de la salud y la seguridad de las personas que realizan actividades móviles de transporte por carretera.
[32] Chequia, Alemania, Grecia, Francia, Chipre, Hungría, Polonia, Rumanía, Eslovenia, Finlandia y Suecia.
[33] Chequia, Alemania, España, Italia, Chipre, Luxemburgo, Hungría, Austria, Polonia, Eslovaquia, y Finlandia.
[34] Alemania, Estonia, Grecia, Francia, Italia, Chipre, Portugal, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia y Suecia.
[35] Alemania, Estonia, Francia, Italia, Chipre, Polonia, Portugal, Eslovaquia, Finlandia y Suecia.
[36] Alemania, Grecia, Francia, Italia, Portugal, Eslovenia y Suecia.

El resultado general del análisis sobre la aplicación y el control del cumplimiento de las normas sociales en el sector del transporte por carretera de la UE muestra que el rendimiento general en cuanto a control del cumplimiento y conformidad en 2021-2022 se mantiene estable, con algunos avances positivos, en comparación con el período 2019-2020.

Se ha producido un aumento del número total de jornadas de trabajo controladas en el período de notificación actual, lo que invierte la tendencia a la baja observada en los últimos años. Sin embargo, en comparación con los períodos de notificación anteriores, disminuyeron tanto el número notificado de vehículos como el número notificado de conductores controlados en carretera en toda la UE. No obstante, se observó un aumento en el número de empresas de transporte controladas en los locales. Al mismo tiempo, la proporción de jornadas de trabajo controladas en carretera y en los locales está más equilibrada (53 % en carretera y 47 % en los locales, frente a 60 % y 40 %, respectivamente, en el último informe), lo que supone una evolución positiva que acerca la proporción de estos dos tipos de controles a los requisitos legales.

El número total de infracciones detectadas en los locales y en carretera aumentó en comparación con el último informe, sobre todo en lo que respecta a las infracciones detectadas en los locales. La tasa de detección en los locales sigue siendo más elevada que la tasa de detección en carretera, lo que confirma que los controles en los locales son más eficaces que los controles aleatorios en carretera. Además, la tasa de detección media en los locales incrementó en comparación con el último período de notificación.

Las tasas de detección de infracciones varían considerablemente en toda la UE (de 0,08 a 12,40). Esto indica que es imperativo orientar mejor los controles. El acceso a los datos, como la clasificación de riesgos, tiene una gran importancia en carretera, en particular para orientar mejor los controles y para reducir los controles «limpios» innecesarios, es decir, aquellos en los que no se detectan infracciones. El acceso de los inspectores de carretera a los datos sobre la clasificación de riesgos es obligatorio en consonancia con los nuevos requisitos introducidos por el paquete de movilidad I.

Por lo que se refiere a los controles concertados y conjuntos entre Estados miembros, parece claro que contribuyen al intercambio de conocimientos y al establecimiento de un enfoque armonizado con respecto a la comprensión y el cumplimiento de las normas de la UE en vigor. Por consiguiente, la Comisión anima a los Estados miembros a que redoblen sus esfuerzos para mejorar la cooperación, mediante inspecciones conjuntas y controles concertados, y a que se beneficien de la asistencia que ofrece la Autoridad Laboral Europea. La Comisión prestará especial atención a las iniciativas conjuntas de garantía del cumplimiento en el próximo período.

Las proporciones de los distintos tipos de infracciones siguen siendo similares a las del período de notificación anterior. En los locales, las infracciones relacionadas con la falta de registros del tiempo de conducción representan casi un tercio de las infracciones detectadas, lo que pone de manifiesto dificultades para almacenar adecuadamente los datos pertinentes por parte de las empresas. En cambio, las infracciones relacionadas con las pausas, los períodos de descanso y

los tiempos de conducción representan casi la mitad del total de las infracciones detectadas en carretera.

Por lo que se refiere a la aplicación de la Directiva 2002/15/CE, la falta de datos cuantitativos y de información cualitativa comparables en muchos informes nacionales dificulta una evaluación en profundidad. La Comisión desea subrayar la importancia de este ejercicio de notificación y recordar que puede emprenderse una acción judicial contra los Estados miembros que no cumplan la obligación de presentar la información exigida por el artículo 17 del Reglamento (CE) n.º 561/2006.

La Comisión señala que los niveles generales de control del cumplimiento y conformidad tras la aplicación del paquete de movilidad I mejoraron en los períodos de notificación actuales. Un acto de ejecución adoptado por la Comisión sobre una fórmula armonizada de clasificación de riesgos[37] permite a los agentes policiales reconocer rápidamente el perfil de la empresa que desean someter a control y saber si una empresa tiene una calificación de bajo riesgo (debido a un bajo nivel de infracciones de la legislación) o una calificación de alto riesgo (alto nivel de infracciones de la legislación). Además, la detección temprana remota de posibles manipulaciones y usos indebidos del tacógrafo digital proporciona a los agentes policiales la posibilidad de seleccionar los vehículos que quieren controlar. La Comisión seguirá investigando cómo las tecnologías de digitalización y automatización podrían contribuir a que los controles del cumplimiento sean más inteligentes (más eficaces, eficientes, sin soporte de papel y basados en el acceso a datos digitales y en su intercambio).

La Comisión insiste en la importancia de que los Estados miembros presenten conjuntos completos de datos sobre la ejecución de las normas sociales relativas al transporte por carretera según establecen el artículo 13 de la Directiva 2002/15/CE, el artículo 10 *octies* de la Directiva 96/53/CE del Consejo y el artículo 17 del Reglamento (CE) n.º 561/2006. La Comisión reforzará el control del cumplimiento de las obligaciones de notificación por parte de los Estados miembros. Al mismo tiempo, estudiará las posibilidades técnicas para que el proceso de notificación sea más inteligente y fácil para los Estados miembros.

La Comisión también seguirá mejorando la supervisión de la aplicación y el control del cumplimiento de las normas sociales en el transporte por carretera con la ayuda de los Estados miembros. Insta a los Estados miembros a incluir las opiniones de los interlocutores sociales en relación con la aplicación de las normas sobre el tiempo de trabajo, tal como exige la Directiva 2002/15/CE.

[37] Reglamento de Ejecución (UE) 2022/695 de la Comisión, de 2 de mayo de 2022, por el que se establecen disposiciones de aplicación de la Directiva 2006/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la fórmula común para calcular la clasificación de riesgos de las empresas de transporte (DO L 129 de 3.5.2022, p. 33).