COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 18.10.2018
COM(2018) 698 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre la aplicación en 2015 - 2016 del Reglamento (CE) n° 561/2006, relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera, 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

{SWD(2018) 439 final}

I. Introducción

El presente informe presenta una visión general de la aplicación de la legislación social de la UE en el sector del transporte por carretera en los Estados miembros durante el período del 1 de enero de 2015 hasta el 31 de diciembre de 2016. Pone de relieve asimismo las principales dificultades de ejecución y de aplicación de las disposiciones jurídicas pertinentes, que figuran en los siguientes cuatro actos legislativos:

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 que entren en el ámbito de aplicación del Reglamento sobre el tiempo de conducción.

3) Directiva 2006/22/CE [3] (también conocida como la **Directiva de 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.

El presente informe, basado en el artículo 17 del Reglamento sobre el tiempo de conducción y en el artículo 13 de la Directiva sobre el tiempo de trabajo en el transporte por carretera[5],

[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 (CEE) n.º 3820/85 y (CEE) n.º 3821/85 del Consejo 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. 36).
[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).

incluye datos cuantitativos y cualitativos sobre los controles efectuados en carretera y en los locales de las empresas, así como sobre las infracciones detectadas. Establece asimismo en qué medida se ha recurrido a las excepciones previstas en el artículo 13 del Reglamento (CE) n.º 561/2006[6]. Por último, contiene información cualitativa sobre la aplicación de la Directiva sobre el tiempo de trabajo en el transporte por carretera. Un documento de trabajo de los servicios de la Comisión complementa el informe de la Comisión con información complementaria sobre las sanciones, la cooperación entre Estados miembros, las observaciones de las autoridades de control y otras estadísticas más detalladas. El informe se estructura en cuatro secciones: la sección I sintetiza la información sobre la calidad y puntualidad de la transmisión de datos nacionales; la sección II recoge el análisis de los datos nacionales sobre controles e infracciones, mientras que la sección III contiene un resumen descriptivo de la aplicación de la Directiva 2002/15/CE en los Estados miembros. Por último, la sección IV establece las principales conclusiones de este informe.

Presentación de datos

Los informes nacionales sobre la aplicación de las disposiciones de la Directiva 2002/15/CE y del Reglamento (CE) n.º 561/2006 deben presentarse por medio del acta tipo revisada contemplada en la Decisión de Ejecución de la Comisión, de 30 de marzo de 2017[7].

Todos los Estados miembros han presentado sus datos nacionales, aunque muchos no dentro del plazo. La calidad de los datos sigue mejorando por lo que se refiere al Reglamento (CE) n.º 561/2006. Casi todos los Estados miembros[8] facilitaron el desglose de estadísticas detalladas sobre los controles del cumplimiento realizados en carretera y en los locales. Sin embargo, puede mejorarse aún más en lo que respecta a la información facilitada sobre las sanciones, la cooperación internacional, los cambios en las legislaciones nacionales o las conclusiones extraídas.

Además, los Estados miembros informaron a la Comisión sobre las excepciones nacionales concedidas a partir de la aplicación de las disposiciones sobre tiempos de conducción, pausas y períodos de descanso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 del Reglamento

[5] 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 elaborar un informe sobre la aplicación de dicho Reglamento y la evolución de la situación en los sectores correspondientes. El artículo 13 de la Directiva 2002/15/CE dispone que los Estados miembros deben informar a la Comisión sobre la aplicación de la Directiva, indicando los puntos de vista de los interlocutores sociales. Los informes en virtud 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 periodo de información de dos años y establecen normas complementarias para los conductores profesionales.

[6] Véase la sección 14 del documento adjunto.

[7] C(2017) 1927 final.

[8] Con la salvedad de Dinamarca, que no facilitó los datos pormenorizados de los controles en carretera, en particular sobre los vehículos parados por tipo y país de matriculación o tacógrafo, así como detalles sobre la infracción detectada. Las autoridades danesas informaron a la Comisión de que facilitarían toda la información a partir de enero de 2017.

(CE) n.º 561/2006. La lista actualizada de excepciones figura en el documento de acompañamiento y está disponible en el sitio web de la Comisión[9].

Por lo que se refiere a la información sobre la aplicación de la Directiva sobre el tiempo de trabajo en el transporte por carretera, no todos los Estados miembros han presentado esa información[10] y solo unos pocos Estados miembros presentaron datos estadísticos sobre los controles efectuados y sus resultados[11]. Muchos Estados miembros indicaron que no se habían producido cambios durante el período de referencia en relación con su legislación nacional para explicar la falta de información. En general, los Estados miembros facilitaron muy pocos datos cuantitativos actualizados, lo que dificulta una evaluación. Por consiguiente, para que el informe cumpla los requisitos establecidos en el artículo 17 del Reglamento sobre el tiempo de conducción, la Comisión insiste en que en el siguiente período de presentación de informes deben facilitarse datos cualitativos y cuantitativos más amplios en relación con la aplicación de la Directiva 2002/15/CE y su cumplimiento.

II. Aplicación del Reglamento (CE) n.º 561/2006 en la UE

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 de todas las categorías de transporte. Estos controles deben abarcar cada año una muestra amplia y representativa de los trabajadores móviles, los conductores, las empresas de transporte y los vehículos. El artículo establece también que el número mínimo de controles que se han de realizar deben cubrir al menos el 3 % de las jornadas de trabajo de los conductores[12] de vehículos incluidos en el ámbito de aplicación del Reglamento (CE) n.º 561/2006.

De los datos nacionales presentados a la Comisión se desprende que el número total de jornadas de trabajo[13] controladas en la UE disminuyó en torno al 12,8 %, es decir, una disminución de 151 millones a 131,7 millones de jornadas de trabajo controladas. Se trata de una disminución más acusada en comparación con la disminución del 4,8 % entre los anteriores períodos de presentación de informes 2011-2012 y 2013-2014. No obstante, examinando las cifras nacionales parece que esta disminución se explica principalmente por

[9] Disponible en: https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/national_exceptions_regulation_2006_561.pdf
[10] No se recibieron informes de Bélgica, Croacia, Grecia, Hungría, Letonia, Países Bajos y España.
[11] Austria, Chipre, República Checa, Finlandia, Francia, Luxemburgo y Polonia facilitaron datos cuantitativos.
[12] Esta cifra se obtiene por Estado miembro, según 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.
[13] El término «jornadas de trabajo» se emplea indistintamente con el término «días trabajados» por un conductor en la legislación correspondiente: Reglamento (CE) n.º 561/2006, Directiva 2006/22/CE y Decisión (UE) 2017/1013.

una caída de las jornadas de trabajo controladas en tres Estados miembros[14]. Se encontrarán más detalles en el informe adjunto.

Como se ilustra en el gráfico 1, **el promedio de jornadas de trabajo controladas en la UE en su conjunto es del 6,3 %** (era del 7 % en el período 2013-2014), que es dos veces superior a lo que se exige en la Directiva.

La mayor parte de los Estados miembros controlaron más jornadas de trabajo que el mínimo exigido por la Directiva. No obstante, tres Estados miembros no han cumplido el umbral del 3 %, a saber, Grecia, Malta y Países Bajos. Mientras que Malta y Países Bajos[15] se situaron ligeramente por debajo del umbral, el número de jornadas de trabajo controladas notificadas por Grecia está significativamente por debajo del umbral y sigue disminuyendo en comparación con años anteriores. La Comisión seguirá de cerca la evolución en estos Estados miembros y tomará medidas, comenzando con los casos más graves, para garantizar la correcta aplicación de la Directiva 2006/22/CE.

El artículo 2 de la Directiva 2006/22/CE determina la proporción de jornadas de trabajo que se controlará en carretera y en los locales, a saber, el 30 % y el 50 %, respectivamente. Debe subrayarse que 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. En cuanto a los Estados miembros que han alcanzado el umbral, solo seis muestran la proporción equilibrada necesaria entre controles en los locales y en carretera. **Por término medio, el 74 % de las jornadas de trabajo se han controlado en carretera mientras que el 26 % lo fueron mediante inspecciones en los locales. Esto representa un ligero aumento en los controles en los locales en comparación con el año anterior, que fue del 23 %.** Como ya se indicó en el último informe, Irlanda quedó por debajo del umbral del 30 % en los controles en carretera con solo el 7 %. Para más detalles sobre la proporción nacional de los controles en carretera y en los locales véase el gráfico 2.

1.1 Controles en carretera

En total, se controlaron 8 162 703 vehículos[16] y 5 846 011 conductores en carretera en toda la UE. La gran diferencia entre estas dos cifras puede explicarse por los datos incompletos facilitados por Alemania y Finlandia[17], que comprenden solo parte del total de conductores controlados en la carretera.

En comparación con el último informe para los años 2013-2014, el número de vehículos inspeccionados aumentó un 24 %. Ello se debió principalmente a un aumento significativo

[14] Alemania, Rumanía y Francia. Téngase en cuenta que en el informe nacional alemán faltan los datos procedentes de tres *Länder*.
[15] Los Países Bajos cuentan con un sistema de «seguimiento basado en la confianza» que indirectamente abarca más jornadas de trabajo de los conductores y les permitiría cumplir el umbral mínimo.
[16] No se incluyen los datos de Dinamarca.
[17] El número de vehículos inspeccionados incluye los datos recogidos por la policía y los servicios de aduanas, mientras que el número de conductores controlados en la carretera no incluye a los conductores controlados por la policía. Por lo tanto, en estas cifras no se refleja el número de conductores controlados por la policía.

de los vehículos inspeccionados notificado por Alemania y Finlandia con respecto al último período de información[18]. El número de conductores controlados disminuyó un 22 % en comparación con el período 2013-2014. Sin embargo, esto también puede explicarse principalmente por la considerable disminución del número de conductores que fue notificada por Alemania entre 2013-2014 y 2015-2016, así como el efecto acumulativo de menores descensos en otros Estados miembros[19].

Según el país de matriculación del vehículo, el 63 % de los vehículos inspeccionados en la UE eran vehículos nacionales, el 32 % procedían de otros Estados miembros de la UE y el 6 % eran vehículos matriculados en países no pertenecientes a la UE[20]. En general, la mayoría de los vehículos inspeccionados en carretera (el 91 % del total) son transportistas de mercancías, mientras que solo el 9 % transportaban pasajeros. Se ofrece más información en el documento de acompañamiento en el título 4[22].

En el periodo 2015-2016, el 72 % de los vehículos controlados en carretera estaban equipados con un tacógrafo digital.. Por lo tanto, no hay motivos para elevar el umbral de controles del 3 % al 4 %, ya que esto solo debe llevarse a cabo si el 90 % de los vehículos controlados están equipados con un tacógrafo digital[21].

[18] Esto representa un incremento de más de 1 081 586 vehículos inspeccionados notificados por Finlandia y 1 312 597 por Alemania.
[19] Bulgaria, República Checa, Francia, Finlandia, Polonia, Rumanía y España.
[20] Los datos facilitados por Alemania y Finlandia no se incluyeron en estos cálculos debido a la presentación de datos incompletos.
[21] Artículo 2, apartado 3, de la Directiva 2006/22/CE.

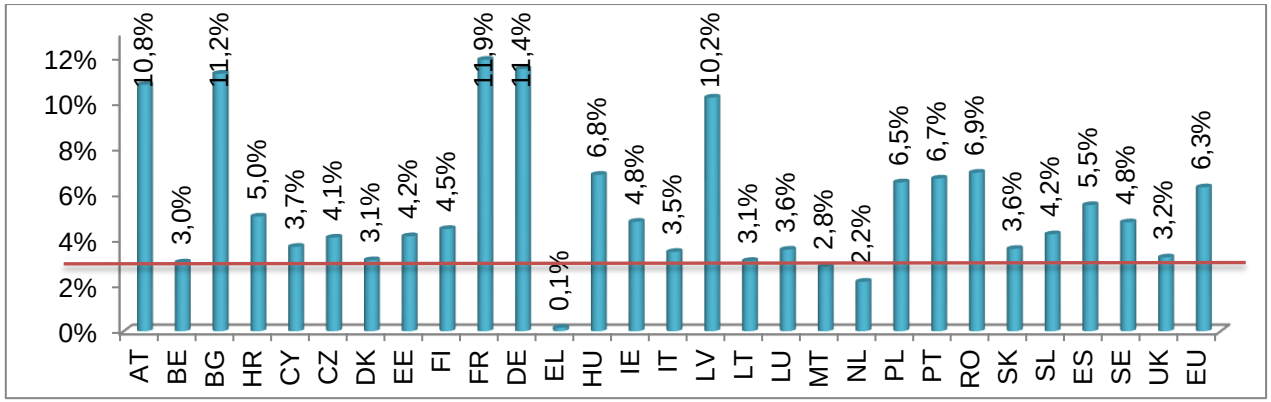


Gráfico 1: Porcentaje de jornadas de trabajo controladas por Estado miembro[22]

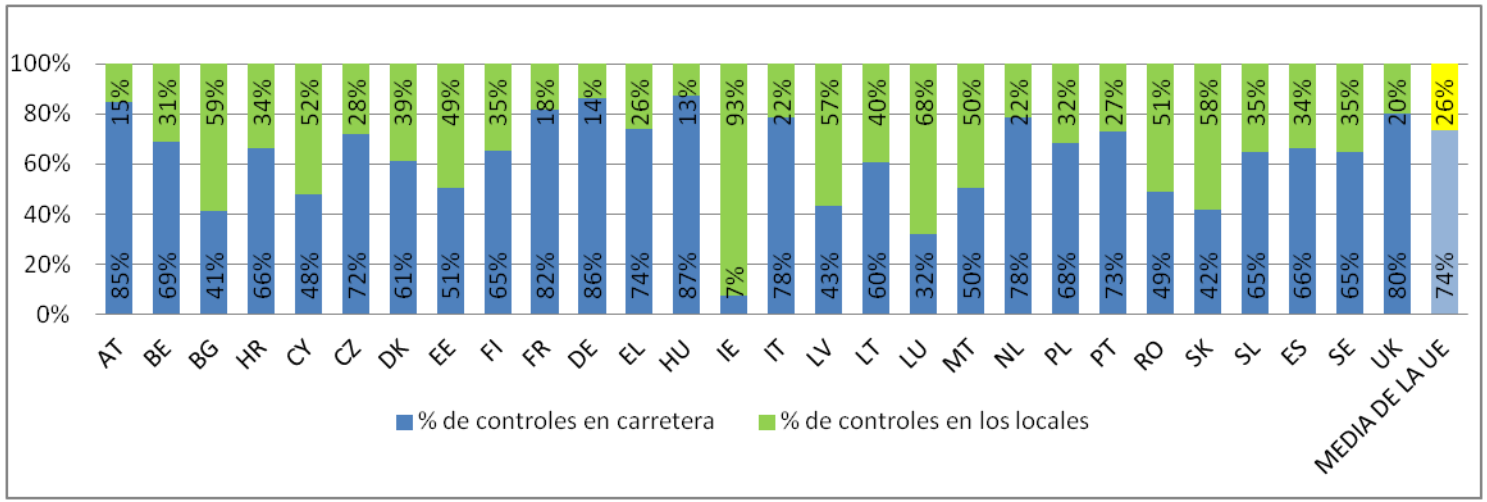


Gráfico 2: Porcentaje de controles en carretera y en los locales según las jornadas de trabajo controladas por Estado miembro

[22] Los datos de Finlandia no incluyen los días considerados como descanso semanal del conductor, por lo que el número real de jornadas de trabajo controladas es mucho más elevado.

1.2 Controles en los locales

En total, se inspeccionaron 146 967 empresas de transporte durante el período 2015-2016, un resultado similar al del período 2013-2014[23]. Durante estas inspecciones en los locales, se controlaron alrededor de 34,8 millones de jornadas de trabajo, lo que representa un ligero incremento del 1 % en comparación con el informe anterior. En general, los Estados miembros controlaron en torno a 663 000 conductores durante el período 2015-2016, es decir un 12 % menos de conductores controlados en comparación con el período 2013-2014.

2. Infracciones

Casi todos los Estados miembros[24] facilitaron datos sobre las infracciones detectadas, aunque no todos [25] facilitaron detalles sobre los tipos de infracciones. **El número total de infracciones notificadas era de alrededor de 3,46 millones, lo que representa un aumento del 6 % en comparación con el último informe (3,3 millones)**. El ligero aumento puede explicarse por el hecho de que Letonia ha facilitado por primera vez el número de infracciones[26], que casi compensa la diferencia con el último informe. Considerando que las infracciones detectadas en los locales aumentaron un 19 %, las infracciones detectadas en carretera disminuyeron en un 3 %. La proporción de infracciones en carretera disminuyó del 63 % al 58 % del total de infracciones detectadas en comparación con el informe anterior.

La proporción de tipos de infracciones se ha mantenido similar, con algunas ligeras modificaciones. El gráfico 3 siguiente ilustra el porcentaje de infracciones detectadas en el periodo 2015-2016 por tipo de disposición infringida. En comparación con el último informe, las infracciones relativas a las pausas y el tiempo de conducción disminuyeron, respectivamente, del 23 % al 21 % y del 16 % al 13 %, mientras que las infracciones relacionadas con los registros del tiempo de conducción aumentaron del 17 % al 24 %. Del total de infracciones detectadas en toda la UE tanto en carretera como en los locales, **las infracciones relativas a los períodos de descanso constituyen el 24 %** (25 % en el último informe), **los aparatos de control[27] representan el 11 %** (10 % en el último informe) **y la falta/disponibilidad de registros de otras actividades constituyen el 7 %** (8 % en el último informe).

Cuando se examina la evolución desde 2007, que se presenta en el gráfico 4, parece que las infracciones detectadas con respecto a las pausas y los tiempos de conducción han disminuido gradualmente. En su lugar, ha habido un aumento continuo en las infracciones detectadas en lo que respecta a los registros del tiempo de conducción, que pasaron del 14 %

[23] Se han controlado 147 606 empresas de transporte.
[24] Excepto en el caso de Dinamarca, que no proporcionó datos sobre las infracciones en carretera.
[25] Dinamarca y Finlandia no facilitaron datos sobre infracciones en carretera y Letonia no facilitó datos con respecto a los locales.
[26] Las autoridades letonas explicaron que en el pasado han enviado información sobre el número de empresas en las que se detectaron infracciones.
[27] Las infracciones relativas a los aparatos de control se refieren al funcionamiento incorrecto y uso indebido o manipulación del aparato de control.

al 24 %, mientras que las infracciones relativas a los periodos de descanso se mantuvieron elevadas a lo largo de los años.

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 2,17 en 2013-2014 a 2,6. **La tasa de detección en los locales sigue siendo dos veces más elevada que la tasa de detección en carretera, lo que ilustra que los controles en los locales son mucho más eficaces que los controles *ad hoc* en carretera.**

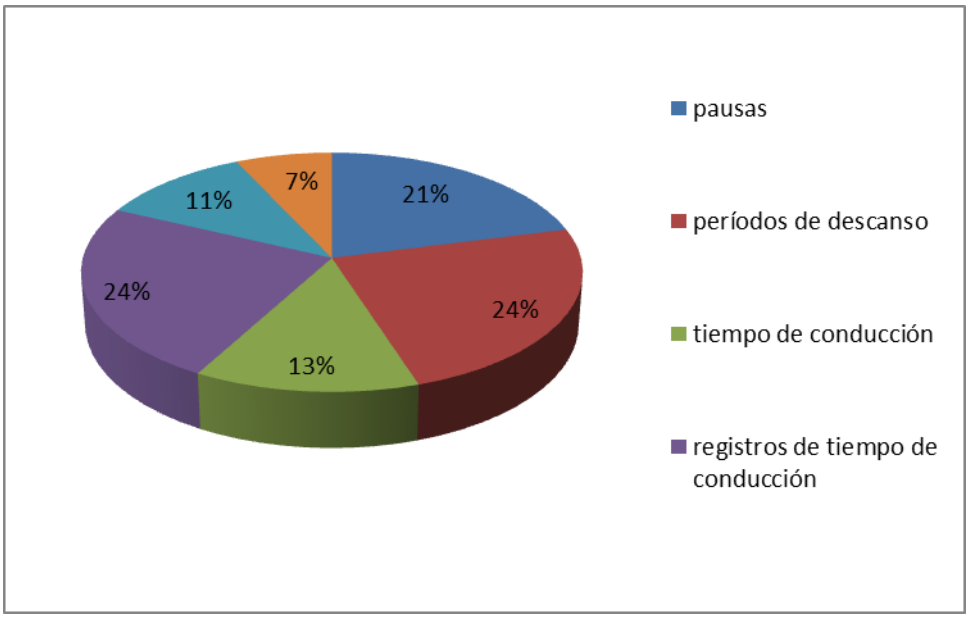
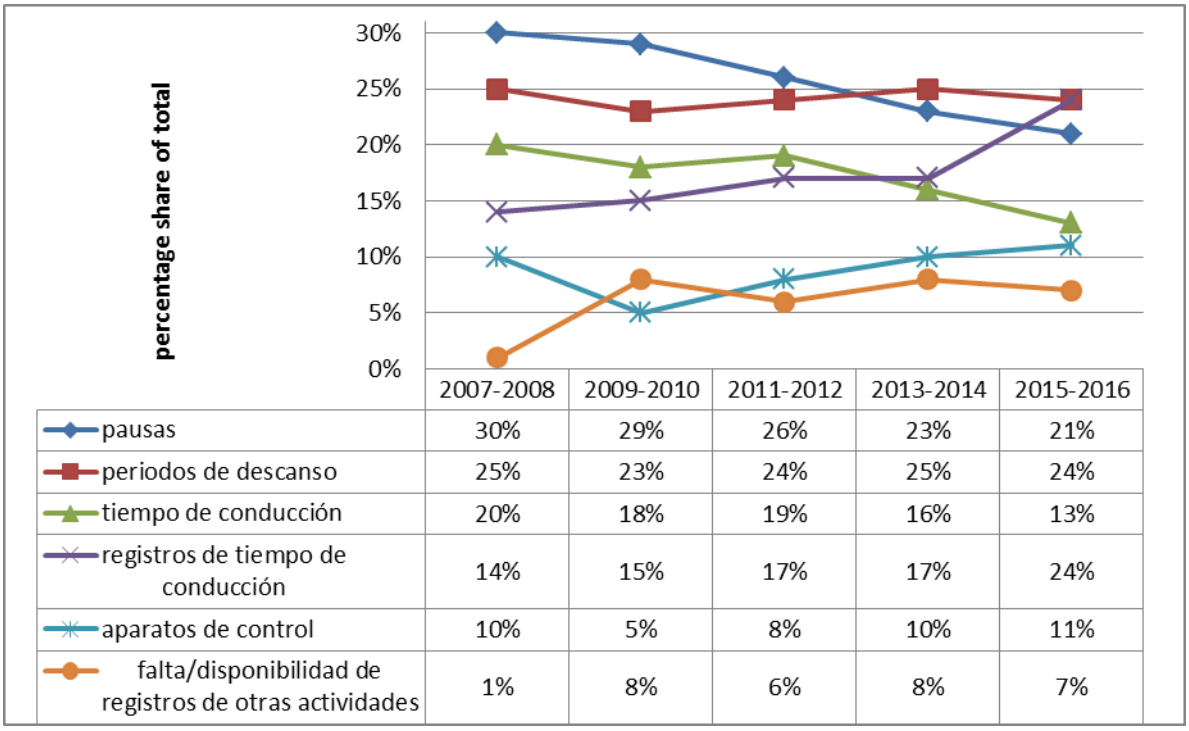


Gráfico 3: Categorías de infracciones en carretera y en los locales 2015-2016



	2007-2008	2009-2010	2011-2012	2013-2014	2015-2016
pausas	30%	29%	26%	23%	21%
periodos de descanso	25%	23%	24%	25%	24%
tiempo de conducción	20%	18%	19%	16%	13%
registros de tiempo de conducción	14%	15%	17%	17%	24%
aparatos de control	10%	5%	8%	10%	11%
falta/disponibilidad de registros de otras actividades	1%	8%	6%	8%	7%

Gráfico 4: Categorías de infracciones en carretera y en los locales durante los últimos 10 años.

2.1 Infracciones detectadas en carretera

En 2015-2016, se detectaron alrededor de 2 millones de infracciones en carretera, lo que representa una reducción de alrededor del 3 % en comparación con el último período cubierto. La media de la UE de infracciones detectadas en carretera es de 2,17 por cada 100 jornadas de trabajo controladas, lo cual supone un ligero aumento en comparación con 1,77 en el último informe. Por término medio, el 58 % de las infracciones fueron cometidas por conductores nacionales.

2.2 Infracciones detectadas en los locales

Las infracciones detectadas en los locales fueron alrededor de 1,48 millones, lo que representa un aumento del 21 % en comparación con el último informe. La tasa media de infracciones por 100 jornadas de trabajo controladas es de 4,19, lo que supone un aumento del 18 % con respecto a la última media de 3,54 en 2013-2014. El incremento podría explicarse en parte por la elevada tasa de infracciones notificadas por primera vez por Letonia[28]. En el pasado, las tasas de infracción han puesto de manifiesto una tendencia a la baja, disminuyendo de 8,65 en 2009-2010 y 5,29 en 2011-2012.

La media de tasa de infracciones detectadas en los locales por empresa casi se ha triplicado de 12,77 a 36,57. Ello se explica principalmente por el hecho de que este es el primer período de presentación de informes para el que la Comisión recibió dicha información de todos los Estados miembros[29].

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

Durante el período 2015-2016, 61 503 agentes participaron en los controles en toda la UE. Esta cifra se mantuvo estable en comparación con el periodo 2013-2014.

En la UE, durante el período 2015-2016, 23 725 agentes recibieron formación para analizar el tacógrafo digital. Esta cifra se redujo en un 5,7 % si se compara con el periodo 2013-2014. También hay una tendencia a la baja con relación a las unidades de aparatos proporcionados a los agentes para analizar el tacógrafo, ya que se redujo en un 5,5 % en comparación con el último informe y dado que el descenso entre 2013-204 y 2011-2012 fue del 8 %.

4. Cooperación entre los Estados miembros

De conformidad con el artículo 5 de la Directiva 2006/22/CE, los Estados miembros están obligados a llevar a cabo al menos seis operaciones concertadas de control en carretera al año con, al menos, otro Estado miembro. Cuatro Estados miembros[30] no facilitaron información sobre el número de operaciones concertadas de control. De los Estados miembros que

[28] Letonia explica que las cifras facilitadas en los últimos informes mostraban el número de empresas en las que se habían detectado infracciones en lugar del número de infracciones detectadas.
[29] En el último informe, cuatro Estados miembros no proporcionaron información.
[30] Croacia, Chipre, Finlandia, Grecia.

facilitaron información, 15 Estados miembros [31] han alcanzado el número requerido de controles concertados por año.

Las cifras comunicadas sobre las operaciones conjuntas son muy similares a las del informe del periodo 2013-2014. La cooperación entre los Estados miembros se refiere principalmente a los Estados miembros vecinos. Asimismo, en lo que respecta al último período de notificación, algo menos de la mitad de los Estados miembros indicaron que las operaciones concertadas tienen lugar en el marco de Euro Contrôle Route (ECR). Varios Estados miembros indicaron que ECR ha demostrado ser útil para el intercambio de información sobre buenas prácticas de aplicación, las nuevas tecnologías y el intercambio de datos. Algunos Estados miembros también han mencionado su participación activa en la celebración de sesiones para compartir experiencias como talleres, clases magistrales y controles en carretera bilaterales.

La cooperación entre los Estados miembros, basada en controles concertados, iniciativas de formación conjuntas o intercambios de experiencias e información, desempeña un papel crucial en la consecución de los objetivos de la legislación social en el sector del transporte por carretera, es decir, mejorar la igualdad de condiciones, la seguridad vial y la armonización de las condiciones de trabajo. Por lo tanto, la Comisión Europea ha presentado una propuesta legislativa como parte del primer paquete de movilidad adoptado en mayo de 2017 para promover y reforzar la cooperación y la asistencia mutua entre los Estados miembros y asegurar una ejecución más efectiva y coherente de las normas en vigor[32]. Además, en 2018 la Comisión adoptó una propuesta para establecer una Autoridad Europea del Trabajo, cuyo objetivo general es garantizar una movilidad laboral justa en el mercado interior[33]. Una de las principales funciones de la Autoridad Europea de Trabajo consistiría en reforzar la cooperación entre los Estados miembros en la aplicación transfronteriza de la legislación, incluida la facilitación de las inspecciones conjuntas, también en el ámbito de la legislación social de la UE en el sector del transporte por carretera. En la práctica, esta autoridad podría facilitar a las autoridades nacionales apoyo técnico y operativo para el intercambio de información, desarrollar procedimientos de cooperación cotidiana y facilitar la realización de inspecciones conjuntas por parte de los Estados miembros.

III. Análisis de los datos sobre la aplicación de la Directiva sobre el tiempo de trabajo en el transporte por carretera (Directiva 2002/15/CE)

1. Introducción

Este capítulo trata de la aplicación por parte de los Estados miembros, en 2015-2016, de la Directiva 2002/15/CE, también conocida como «Directiva sobre el tiempo de trabajo en el transporte por carretera».

[31] Austria, República Checa, Alemania, Francia, Hungría, Irlanda, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Rumanía, Eslovaquia, España, Suecia, Reino Unido.
[32] COM(2017) 278 final.
[33] COM(2018) 131 final.

El artículo 13 de esa Directiva obliga a los Estados miembros a presentar a la Comisión un informe bienal sobre su aplicación en el que se consignen los puntos de vista de los interlocutores sociales a nivel nacional.

2. Alcance de la Directiva 2002/15/CE

La Directiva establece normas que regulan, entre otros aspectos, las pausas adecuadas durante los periodos 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 periodos 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[34] sobre el tiempo de trabajo, que establece los requisitos básicos de organización del tiempo de trabajo para trabajadores de todos los sectores. Asimismo, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea contiene en su artículo 31 disposiciones relativas al tiempo de trabajo y a las condiciones de trabajo que han de respetarse al aplicar el Derecho de la UE. Es además aplicable a los trabajadores móviles en el transporte por carretera una serie de disposiciones de protección básicas de la Directiva general sobre el tiempo de trabajo, incluidas las normas sobre permisos anuales y chequeo médico gratuito para los trabajadores nocturnos.

3. Presentación y calidad de los informes nacionales

Al igual que para el anterior período de notificación, se envió a los Estados miembros un acta tipo elaborada por la Comisión[35], a fin de facilitar el ejercicio de información y reducir la carga administrativa. Cinco Estados miembros[36] no enviaron ninguna información relativa a la aplicación de la Directiva 2002/15/CE. La calidad de la información facilitada por otros Estados miembros varía de forma significativa y muchos Estados miembros proporcionaron información escasa e incompleta[37]. Algunos Estados miembros explicaron que no se habían producido cambios entre los dos períodos de información. No obstante, faltan datos estadísticos actualizados sobre controles e infracciones en los informes presentados por un número considerable de Estados miembros. Los informes más completos, por lo general, tienden a incluir información sobre la organización institucional, los problemas de aplicación y algunos datos cuantitativos. No obstante, debido a la cantidad significativa de datos incompletos, los resultados de este análisis no pueden considerarse representativos para la Unión Europea en su conjunto. Se esperan esfuerzos adicionales de los Estados miembros para el próximo período de presentación de informes con relación a la información sobre la aplicación de la Directiva 2002/15/CE, que debería permitir una evaluación más completa. La

[34] 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).
[35] Decisión de Ejecución (UE) 2017/1013 de la Comisión, de 30 de marzo de 2017, por la que se establece el acta tipo a que se refiere el artículo 17 del Reglamento (CE) n.º 561/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo: DO L 153 de 16.6.2017, p. 28.
[36] Bélgica, Grecia, España, Letonia y Croacia.
[37] Bulgaria, Dinamarca, Hungría, Italia, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Portugal, Rumanía y el Reino Unido.

Comisión podrá decidir adoptar medidas legales contra los Estados miembros en caso de incumplimiento por parte de estos de su obligación de facilitar la información especificada en la Decisión de Ejecución de la Comisión por la que se establece el acta tipo[38].

4. Aspectos de la aplicación en los Estados miembros

Ninguno de los Estados miembros que han presentado un informe señaló a cambios en la legislación de aplicación de la Directiva 2002/15/CE durante el período 2015-2016. En general, en la mayoría de los Estados miembros, las últimas modificaciones de la legislación nacional estaban relacionadas con la inclusión de los conductores autónomos en el ámbito de aplicación de su legislación nacional sobre el tiempo de trabajo en el sector del transporte por carretera y ya se habían declarado en el informe de 2013-2014.

No fue posible identificar ninguna tendencia con respecto a cuestiones relativas a la aplicación de la Directiva 2002/15/CE. Estas atañen más bien al contexto nacional y a problemas específicos que se plantean en algunos Estados miembros. Por ejemplo, en su informe, Italia menciona cuestiones relativas a la necesidad de aclarar algunas definiciones establecidas en la Directiva. Estas cuestiones corresponden al «tiempo dedicado a todas las actividades de transporte por carretera» y «periodos de tiempo durante los cuales el trabajador móvil no puede disponer libremente de su tiempo». En la República Checa, una nueva forma de organización laboral conforme a la cual un trabajador (conductor) trabaja para dos empleadores (empresas de transporte) dio lugar a dificultades en la aplicación de la Directiva. En efecto, tales prácticas se señalaron como de difícil demostración, ya que solo una empresa de transporte sujeta al Reglamento (CE) n.º 561/2006 está obligada a solicitar una copia del registro de tiempo de trabajo a otro empleador.

En lo que se refiere al seguimiento de la aplicación de la Directiva, varios Estados miembros[39] han puesto de relieve la importancia de proporcionar asesoramiento y orientación al sector sobre cómo cumplir con la complejidad de la legislación social en el transporte por carretera. Por ejemplo, Lituania indicó que se facilitan a los empleadores las orientaciones sobre los requisitos y las instrucciones. Del mismo modo, las autoridades irlandesas utilizaron un enfoque escalonado que incluye una combinación de asesoramiento y orientación y el uso de instrucciones formales antes de proceder a la vía judicial. En Suecia, durante las inspecciones, las autoridades intentan establecer un diálogo con el empresario o el conductor autónomo para asegurarse de que comprenden la normativa y adoptan las medidas necesarias para acatarla. Este planteamiento fue considerado valioso en Eslovaquia, que informó de que la situación con respecto a la formación y los conocimientos de la legislación entre los conductores y los empresarios había mejorado en comparación con años anteriores.

Por último, en lo que respecta a la interpretación judicial por los tribunales nacionales, ninguno de los Estados miembros informaron de importantes decisiones de los tribunales

[38] C(2017) 1927 final.
[39] Irlanda, Lituania, Eslovaquia y Suecia.

nacionales con respecto a la interpretación de la Directiva 2002/15/CE durante el período 2015-2016.

4.1.Infracciones de las normas sobre el tiempo de trabajo

Algunos Estados miembros[40] informaron sobre la posibilidad, en primera instancia, cuando se detecta la infracción, de ordenar su rectificación dentro de un plazo determinado. En los casos en que no se aborda la deficiencia, las autoridades de control proceden con sus sanciones respectivas, lo que consiste en iniciar procedimientos administrativos en Austria y Eslovaquia o en imponer una multa en Estonia y Finlandia.

Solo ocho Estados miembros[41] facilitaron datos cuantitativos sobre infracciones detectadas que son incluso inferiores que para el anterior período de referencia, en el que diez Estados miembros habían facilitado esta información. El insuficiente número de aportaciones no permite extraer conclusiones pertinentes a escala de la UE. Se invita, por tanto, a todos los Estados miembros a que incluyan estos datos en sus próximos informes.

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

Solo diez Estados miembros señalaron claramente que las partes interesadas fueron consultadas en el marco del presente ejercicio[42]. Este número se mantiene estable en comparación con el último informe, pero todavía es bajo en comparación con años anteriores[43]. En todos los Estados miembros, esta consulta consistía en obtener los puntos de vita de los representantes de las empresas y los sindicatos. En seis de los diez Estados miembros, se consultó con los interlocutores sociales, pero sus puntos de vista no dieron lugar a una sección específica del informe[44]. Fueron más bien incorporados a lo largo del documento o, en algunos casos, el informe solo menciona que los interlocutores sociales no tenían ningún comentario. Esto hace que sea imposible seguir analizando los puntos de vista de los interlocutores sociales pues sus respuestas no constituyen una muestra representativa[45]. La Comisión desearía recordar a los Estados miembros que el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2002/15/CE les exige que incluyan los puntos de vista de ambas partes del sector como parte de este ejercicio.

IV. Conclusiones

[40] Austria, Estonia, Finlandia y Eslovaquia.
[41] Austria, Chipre, República Checa, Finlandia, Francia, Irlanda, Luxemburgo y Polonia.
[42] Chipre, Estonia, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Lituania, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia.
[43] Diez Estados miembros consultaron a las partes interesadas para el último período de referencia y 16 en el periodo 2011-2012.
[44] Chipre, Estonia, Finlandia, Francia, Lituania, Polonia.
[45] Irlanda, Italia, Eslovenia y Eslovaquia.

Durante el período 2015-2016, todos los Estados miembros salvo tres[46], han alcanzado el umbral mínimo de jornadas de trabajo que deben controlarse. El mayor porcentaje de jornadas de trabajo controladas se sigue realizando durante los controles en carretera y, aunque el porcentaje de controles en los locales está creciendo, solo seis de los 28 Estados miembros han alcanzado la distribución exigida de un mínimo del 50 % de controles en los locales y al menos el 30 % en carretera.

Los datos presentados por los Estados miembros para el período de referencia del presente informe confirman la tendencia constante de disminución del número de jornadas de trabajo controladas. Para el período 2015-2016, esto puede explicarse principalmente por una reducción significativa del número de jornadas de trabajo en Francia, Alemania y Rumanía, lo que también se tradujo en una ligera disminución de la media de jornadas de trabajo controladas a nivel de la UE.

Aunque el número de jornadas de trabajo controladas ha disminuido, el número de infracciones detectadas ha aumentado ligeramente. El incremento es en gran medida debido a un mayor número de infracciones detectadas en un Estado miembro[47], pero también podría significar que los controles son más eficaces en general. A diferencia de los controles de carretera, la tasa de detección en los locales ha aumentado y es dos veces más elevada que en la carretera. La tasa de detección por empresa de transporte controlada se ha triplicado. Este puede ser el efecto combinado de una aplicación más eficaz y más infracciones cometidas.

La tasa de detección varía considerablemente en toda la UE y solo un pequeño grupo de Estados miembros[48] han notificado más de dos tercios de las infracciones detectadas en la UE. Cabe hacer hincapié en que algunos Estados miembros, que tienen un nivel muy bajo de tasas de infracción, figuran entre los siete Estados miembros principales con el mayor porcentaje de jornadas de trabajo controladas.

El porcentaje de los distintos tipos de infracciones se mantiene similar con respecto al último período de notificación. Existen, sin embargo, dos novedades que cabe señalar: el número de infracciones detectadas por manipulación del tacógrafo ha aumentado con respecto a los demás tipos de infracciones detectadas en carretera, y los controles en los locales muestran que existe un importante aumento de las infracciones relacionadas con los registros de tiempos de conducción, por estar incompletos o ser incorrectos. Esto puede indicar que las empresas o los conductores tienen dificultades para almacenar los datos pertinentes de forma adecuada. Las autoridades informaron también de que las multas significativamente menores por falta de registros de tiempos en comparación con las multas por exceso de tiempos de conducción o insuficiencia de los períodos de descanso podrían animar a los conductores y operadores a ocultar los registros que pudieran revelar infracciones que dieran lugar a sanciones más elevadas. La entrada en vigor el 1 de enero de 2017 del Reglamento (UE) 2016/403 de la Comisión en lo que respecta a la clasificación de infracciones graves de las

[46] Grecia, Malta y los Países Bajos.
[47] Letonia.
[48] Alemania, Polonia, Austria, Letonia e Italia.

normas de la Unión[49] podría afectar a esta evolución pues la ausencia de registros de tiempos de conducción se clasifica como infracción muy grave y, por lo tanto, daría lugar a multas proporcionadas al nivel de gravedad.

El aumento de las infracciones detectadas por abuso y manipulación del tacógrafo también demuestra que existe una necesidad de introducir, tan pronto como sea posible, una versión de los aparatos de control que esté más a prueba de manipulaciones, concretamente el tacógrafo inteligente, que será obligatorio en los vehículos nuevos a partir del 15 de junio de 2019. El tacógrafo inteligente tendrá un nuevo conjunto de capacidades de comunicación que son más avanzadas que en el caso de los actuales tacógrafos digitales, como la geolocalización por satélite o la comunicación de corto alcance para la transmisión de información a las autoridades de control.

Sobre los controles concertados, quince Estados miembros[50] han cumplido el requisito de seis operaciones concertadas conjuntas cada año, lo cual es similar a las constataciones del último informe. En general, los Estados miembros han destacado que los controles concertados fueron una valiosa manera de compartir, mantener y mejorar la experiencia y los conocimientos. La Comisión anima, por tanto, a los Estados miembros a redoblar sus esfuerzos en la mejora de la cooperación internacional. La propuesta de la Comisión presentada en el marco del paquete de movilidad I prevé el fomento de la cooperación administrativa entre los Estados miembros, lo que debería traducirse en un mayor intercambio de buenas prácticas y conocimientos técnicos en el ámbito de la aplicación. Esto incluye una propuesta más estructurada y un intercambio periódico de datos e información entre las autoridades nacionales de control con respecto a las prácticas de aplicación y la verificación del cumplimiento de los operadores activos en operaciones transfronterizas. La cooperación entre las autoridades de control y las inspecciones conjuntas figuran también entre las tareas de la nueva Autoridad Laboral Europea propuesta que debería ayudar a coordinar los esfuerzos de los Estados miembros en este ámbito.

En lo que respecta a la aplicación de la Directiva 2002/15/CE sobre el tiempo de trabajo en el sector del transporte por carretera, el carácter incompleto de los informes nacionales recibidos no permite un análisis en profundidad. La Comisión desea insistir en la importancia de este ejercicio y que pueden ponerse en marcha acciones legales contra los Estados miembros por incumplimiento de la obligación de presentar los datos especificados en la Decisión de la Comisión por la que se establece el acta tipo[51]. En general, los Estados miembros no han informado de cambios en relación con modificaciones de su legislación sobre el tiempo de trabajo en el transporte por carretera ni en las resoluciones judiciales sobre

[49] Reglamento (UE) 2016/403 de la Comisión, de 18 de marzo de 2016, por el que se completa el Reglamento (CE) n.º 1071/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la clasificación de infracciones graves de las normas de la Unión que pueden acarrear la pérdida de honorabilidad del transportista, y por el que se modifica el anexo III de la Directiva 2006/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 74 de 19.3.2016, p. 8).
[50] Austria, República Checa, Alemania, Francia, Hungría, Irlanda, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Rumanía, Eslovaquia, España, Suecia y Reino Unido.
[51] C(2017) 1927 final.

estas cuestiones. Algunos Estados miembros han puesto de relieve la importancia de proporcionar orientación a los empresarios y los conductores autónomos durante las inspecciones para alcanzar un mayor cumplimiento de la legislación. Solo unos pocos Estados miembros presentaron los puntos de vista de los interlocutores sociales como parte del presente informe y solo un número muy reducido de Estados miembros proporcionaron datos cuantitativos sobre controles e infracciones relativas al tiempo de trabajo en el sector del transporte por carretera. Por lo tanto, no fue posible extraer conclusiones generales sobre estos aspectos para el período 2015-2016 a escala de la UE.