COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 7.3.2017
COM(2017) 117 final

# INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

**sobre la aplicación en 2013-2014 del Reglamento (CE) n.º 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**

**(Vigésimo octavo informe de la Comisión sobre la aplicación de la legislación social en el sector del transporte por carretera)**
{SWD(2017) 100 final}

## I. Introducción

El presente informe examina la aplicación, por parte de los Estados miembros, de los cuatro actos legislativos interrelacionados que establecen las normas sociales en el sector del transporte por carretera y su régimen de aplicación. Dichos actos legislativos son los siguientes: el Reglamento (CE) n.º 561/2006[1], que establece normas sobre el tiempo de conducción, las pausas y los períodos de descanso de los conductores profesionales; la Directiva 2006/22/CE[2], que fija los requisitos mínimos para la aplicación de esas normas; el Reglamento (CEE) n.º 3821/85 del Consejo[3] relativo al aparato de control, es decir, el instrumento principal para controlar el cumplimiento, por parte de los conductores, de las normas sociales, y la Directiva 2002/15/CE[4], en la que se establecen disposiciones complementarias sobre la ordenación del tiempo de trabajo de las personas que realizan actividades móviles de transporte por carretera (en lo sucesivo, la «Directiva sobre el tiempo de trabajo en el transporte por carretera»). La Comisión está evaluando en estos momentos el Reglamento (CE) n.º 561/2006, con el objetivo de presentar una propuesta de revisión específica en 2017 como parte de la iniciativa sobre el transporte por carretera.

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 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 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 que se dedican al transporte de bienes o de pasajeros.

---

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

[3] Reglamento (CEE) n.º 3821/85 del Consejo, de 20 de diciembre de 1985, relativo al aparato de control en el sector de los transportes por carretera (DO L 370 de 31.12.1985, p. 8), derogado por el 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).

[4] 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).

El presente informe se refiere al periodo comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de diciembre de 2014. Se basa principalmente en los informes nacionales, cuyo plazo de presentación se cerró el 30 de septiembre de 2015. Su objetivo es ofrecer una visión general de la aplicación del conjunto de actos legislativos antes reseñados por parte de los Estados miembros y poner de relieve las principales dificultades de ejecución y de aplicación de las normas en vigor. El informe contiene datos cuantitativos y cualitativos sobre los controles efectuados en carretera y en los locales y sobre las infracciones detectadas, así como información sobre la aplicación de la Directiva sobre el tiempo de trabajo en el transporte por carretera. El informe de la Comisión se complementa con un documento de trabajo de los servicios de la Comisión que contiene información suplementaria sobre las sanciones y la cooperación entre Estados miembros, observaciones de las autoridades responsables de la aplicación y datos estadísticos pormenorizados.

El informe se compone de cuatro secciones que cubren diversos aspectos de la aplicación de la legislación social. La sección I sintetiza la información sobre la calidad y la puntualidad de la transmisión de datos nacionales. La sección II recoge un análisis completo de los datos cuantitativos nacionales sobre los controles realizados y las infracciones detectadas, mientras que la sección III contiene un resumen descriptivo de la aplicación de la Directiva 2002/15/CE en los Estados miembros. La sección IV presenta las principales conclusiones.

El documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al presente informe incluye los objetivos y las disposiciones esenciales de la legislación social en el sector del transporte por carretera, además de otros elementos y estadísticas detalladas de los resultados de los controles realizados.

**Presentación de los 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 en el acta tipo contemplada en la Decisión 2009/810/CE de la Comisión[5]. Ese documento reúne los requisitos de información de ambos actos legislativos y, gracias a su formato de información interactivo, recopila datos cuantitativos y cualitativos que aportan una contribución fundamental a este informe.

La Comisión observa que, de forma general, los Estados miembros presentaron informes nacionales con una calidad y puntualidad ligeramente mejores que en años anteriores. Esta mejora se ha constatado, en particular, en los datos relativos a la aplicación del Reglamento (CE) n.º 561/2006. Sin embargo, se insta a la realización de mejoras adicionales en lo relativo al proceso de recogida de datos a escala nacional. Se incluye una descripción más detallada de la presentación de los datos en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al presente informe (en lo sucesivo, el «documento adjunto»).

Además, los Estados miembros informaron a la Comisión sobre las excepciones a la aplicación de las disposiciones sobre los tiempos de conducción, las pausas y los períodos de descanso establecidas en virtud del artículo 13 del Reglamento (CE) n.º 561/2006. La lista

[5] Decisión 2009/810/CE de la Comisión, de 22 de septiembre de 2008, 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 289 de 5.11.2009, p. 9).

actualizada de excepciones se encuentra disponible en el documento adjunto y en el sitio web de la Comisión[6].

## II. Análisis de los datos sobre la aplicación del Reglamento (CE) n.º 561/2006

### 1. Controles

En virtud de lo previsto en el artículo 2 de la Directiva 2006/22/CE, los Estados miembros deben organizar un sistema de controles regulares y apropiados, tanto en carretera como en los locales de las empresas de todas las categorías de transporte. Estos controles deben cubrir cada año una muestra amplia y representativa de trabajadores móviles, conductores, empresas y vehículos de transporte de todas las categorías. De conformidad con el artículo 2, apartado 3, el número mínimo de controles en 2013 y 2014 debía equivaler al menos al 3 % de las jornadas de trabajo de los conductores de vehículos incluidos en el ámbito de aplicación del Reglamento (CE) n.º 561/2006[7].

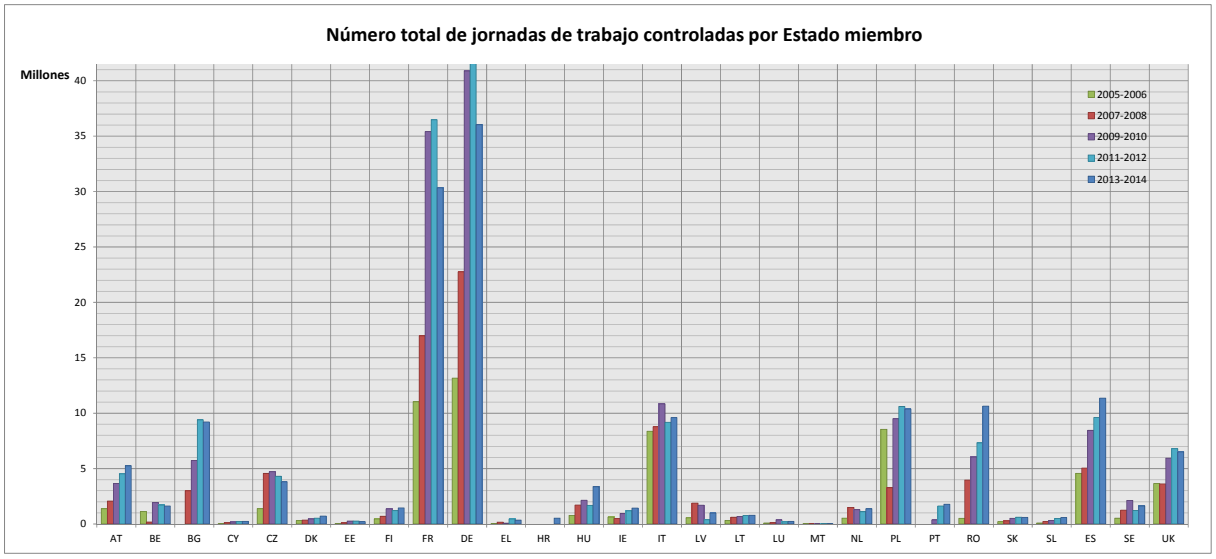



**Gráfico 1: Número total de jornadas de trabajo controladas por Estado miembro**

El gráfico 1 presenta el número de jornadas de trabajo controladas en cada Estado miembro durante el periodo de notificación actual y los periodos precedentes. **La media del número total de jornadas de trabajo controladas en la UE ha registrado una reducción del 4,8 %, pasando de 158,6 millones a 151 millones**. Además, debe señalarse que en el periodo

[6] https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/road/social_provisions/driving_time/doc/national_exceptions_regulation_2006_561.pdf

[7] El porcentaje mínimo se calcula por separado para cada Estado miembro a partir del número total de días trabajados por conductor durante el periodo de dos años y del número total de vehículos sujetos a dicho Reglamento. Estos dos factores se multiplican, cálculo que arroja el número total de jornadas de trabajo de los conductores de vehículos incluidos en el ámbito de aplicación de dichos Reglamentos. De esta cifra se calcula el 3 %, porcentaje que constituye el número mínimo de controles que debe llevarse a cabo en cada Estado miembro.

de notificación sobre el que se informa se incluyen por primera vez datos de Croacia, que añadió 0,5 millones de jornadas de trabajo controladas.

Si bien el número total de jornadas controladas sigue siendo elevado, la cifra se redujo de manera general en 2013 y 2014. Al examinar en detalle el número de jornadas de trabajo efectivamente controladas en relación con el número mínimo de jornadas cuyo control es preceptivo (gráfico 2), se observa que la mayoría de los Estados miembros realizaron más controles de los exigidos por la Directiva 2006/22/CE. Cuatro Estados miembros no alcanzaron el umbral mínimo, a saber, Croacia, Lituania, los Países Bajos y Grecia. Si bien los tres primeros Estados miembros se encontraban ligeramente por debajo del umbral, la diferencia entre el umbral y el número de controles notificados en Grecia sigue siendo considerable. Por consiguiente, la Comisión seguirá realizando un seguimiento de los avances realizados en estos países y, empezando por los casos más graves, tomará medidas para garantizar la correcta aplicación de la Directiva 2006/22/CE.

En el documento adjunto se presenta una descripción detallada del cumplimiento del umbral.

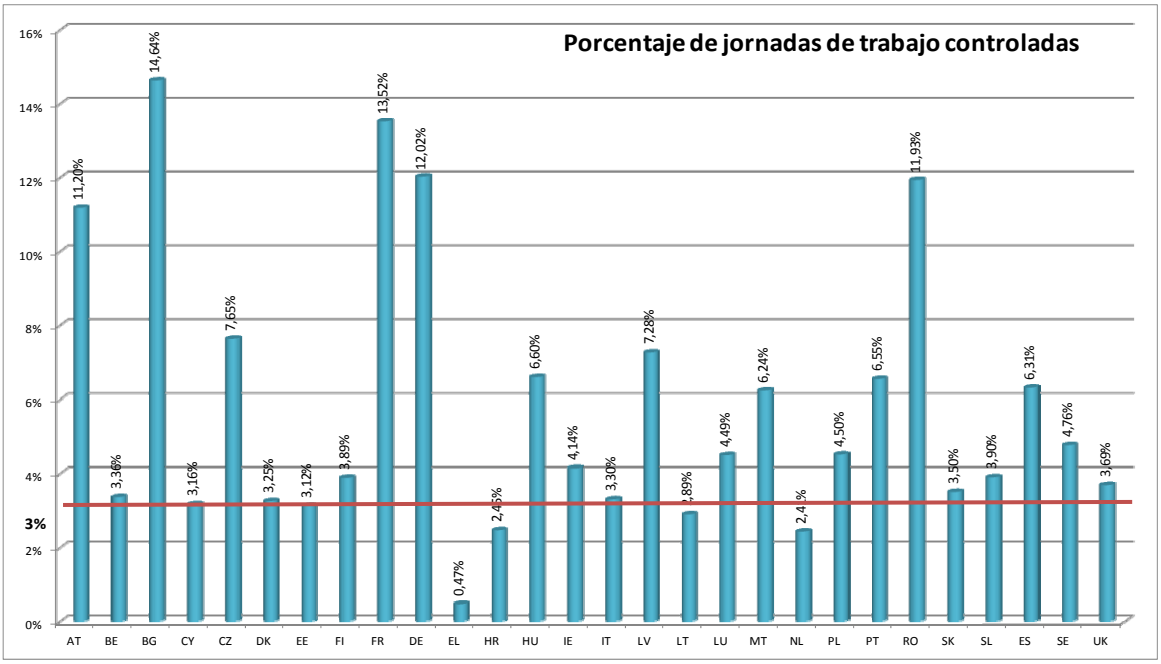



**Gráfico 2: Porcentaje de jornadas de trabajo controladas por Estado miembro**

Por lo que respecta al tipo de controles, el artículo 2 de la Directiva 2006/22/CE determina la ratio entre el número de controles en carretera (medidos en jornadas de trabajo por controlar) y el de controles en los locales, que deben ascender por lo menos el 30 % y el 50 %, respectivamente. Debe subrayarse que, de conformidad con el artículo 2 de la Directiva 2006/22/CE, el cálculo de esta proporción se basa en el número de controles efectivamente realizados por cada Estado miembro, y no en el número mínimo de jornadas de trabajo por controlar. No obstante, en el periodo de notificación sobre el que se informa, la mayor parte de los controles se realizan en carretera. **Una media del 77 % del total de los controles se llevó a cabo en carretera, lo que supone una ligera mejora con respecto al 80 % registrado en el periodo de notificación anterior.** Solo Irlanda quedó por debajo del umbral de los controles en carretera, fijado en el 30 %.

1.1 Controles en carretera

En total, a lo largo del periodo 2013-2014, más de 6,6 millones de vehículos[8] y aproximadamente 7,4 millones de conductores fueron sometidos a controles en carretera. Estas cifras representan una disminución de un 23,9 % y un 15 %, respectivamente, con relación al anterior periodo de notificación y marcan la continuación de la tendencia de reducción observada en informes anteriores. Existen dos motivos por los que se controlaron más conductores que vehículos: la doble tripulación y la falta de datos procedentes de Dinamarca sobre el número de vehículos controlados en carretera.

La reducción del 15 % en el número total de conductores controlados en carretera no se corresponde con el aumento observado en el número de conductores controlados en los locales, lo que genera una reducción general del 13 % en el número de conductores controlados tanto en carretera como en locales.

En su mayor parte, los controles en los Estados miembros afectaron a vehículos y conductores nacionales (el 65 % y el 64 %, respectivamente, del número total de vehículos o conductores controlados en carretera). La tendencia se invirtió en seis Estados miembros, a saber, Austria, Bélgica, Francia, Luxemburgo, Malta y Eslovenia, de forma que fueron más numerosos los vehículos o conductores no nacionales controlados. Esta circunstancia se debe en algunos casos al tamaño o a la situación geográfica de esos Estados miembros. En el documento adjunto se detallan los porcentajes correspondientes. Habida cuenta de que la no discriminación es uno de los principios fundamentales de los Tratados de la UE y uno de los requisitos clave para realizar controles en carretera[9], la Comisión podría considerar la posibilidad de adoptar las medidas apropiadas para garantizar la igualdad de trato de los conductores y los operadores en los Estados miembros donde los controles afectan con mayor frecuencia a los conductores y operadores no residentes.

1.2 Controles en los locales

El número de empresas controladas por los Estados miembros se mantuvo constante. Se observó un aumento de aproximadamente un 1 % en comparación con el periodo de notificación correspondiente a 2011-2012. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el presente informe incluye por primera vez datos de Croacia y Finlandia. En el actual periodo de notificación se controlaron 147 606 empresas, incluidos controles a casi 756 000 conductores de toda la UE. En los locales de las empresas se controlaron más de 34,4 millones de jornadas de trabajo, lo que supone cierta ralentización del porcentaje de aumento si se tiene en cuenta que entre el periodo de notificación de 2009-2010 y el de 2011-2012 fue del 17 %, pero solo del 11 % entre el periodo actual y el periodo anterior. Por consiguiente, ya que el control de un número comparable de empresas dio lugar a un aumento del número de jornadas controladas, cabe deducirse que, manteniéndose estables el resto de factores, la eficiencia de los controles en los locales aumentó de forma significativa.

[8] Dinamarca no ha facilitado el número de vehículos controlados en carretera.

[9] Artículo 4, apartado 4, de la Directiva 2006/22/CE.

## 2. Infracciones

Todos los Estados miembros facilitaron datos sobre las infracciones detectadas, aunque con distinto grado de detalle. **Se mantuvo la tendencia a la reducción en el número de infracciones que había dado comienzo en el periodo 2011-2012 y, en el periodo de notificación sobre el que se informa, se produjo una reducción del 15 % en comparación con el periodo anterior.** En valores reales, refleja una disminución de los aproximadamente 3,9 millones de infracciones notificadas en 2011-2012 a casi 3,3 millones en el periodo de notificación actual. Esta reducción se debió a la importante disminución del 25 % en el número de infracciones detectadas en los locales y del 7,7 % en carretera.

Este cambio podría sugerir una mejora de la observancia de las disposiciones de la legislación social merced a unas prácticas de control del cumplimento bien asentadas y a un mayor conocimiento de las normas sociales por parte de los conductores. No obstante, este efecto positivo podría verse mitigado por la reducción del 4,8 % en el número de jornadas de trabajo controladas o por otros factores, como las prácticas de manipulación del tacógrafo que distorsionan los resultados de los controles.

El cuadro que figura a continuación muestra que los porcentajes de las distintas categorías de infracciones se mantienen en niveles similares a los de periodos de notificación anteriores. La ligera reducción de las infracciones relacionadas con las pausas y el tiempo de conducción se ve contrarrestada con el aumento de las infracciones relacionadas con el tiempo de descanso, la falta de registros de otras actividades y el aparato de control.

| **Periodo** | **Pausas** | **Tiempos de descanso** | **Tiempo de conducción** | **Registro de horas de conducción** | **Aparato de control** | **Falta/disponibilidad de registros de otras actividades** |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2013-2014 | 23 % | 25 % | 16 % | 17 % | 10 % | 8 % |
| 2011-2012 | 26 % | 24 % | 19 % | 17 % | 8 % | 6 % |
| 2009-2010 | 29 % | 23 % | 18 % | 15 % | 5 % | 8 % |
| 2007-2008 | 30 % | 25 % | 20 % | 14 % | 10 % | 1 % |

**Cuadro 1**: **Categorías de infracciones detectadas en carretera y en los locales**

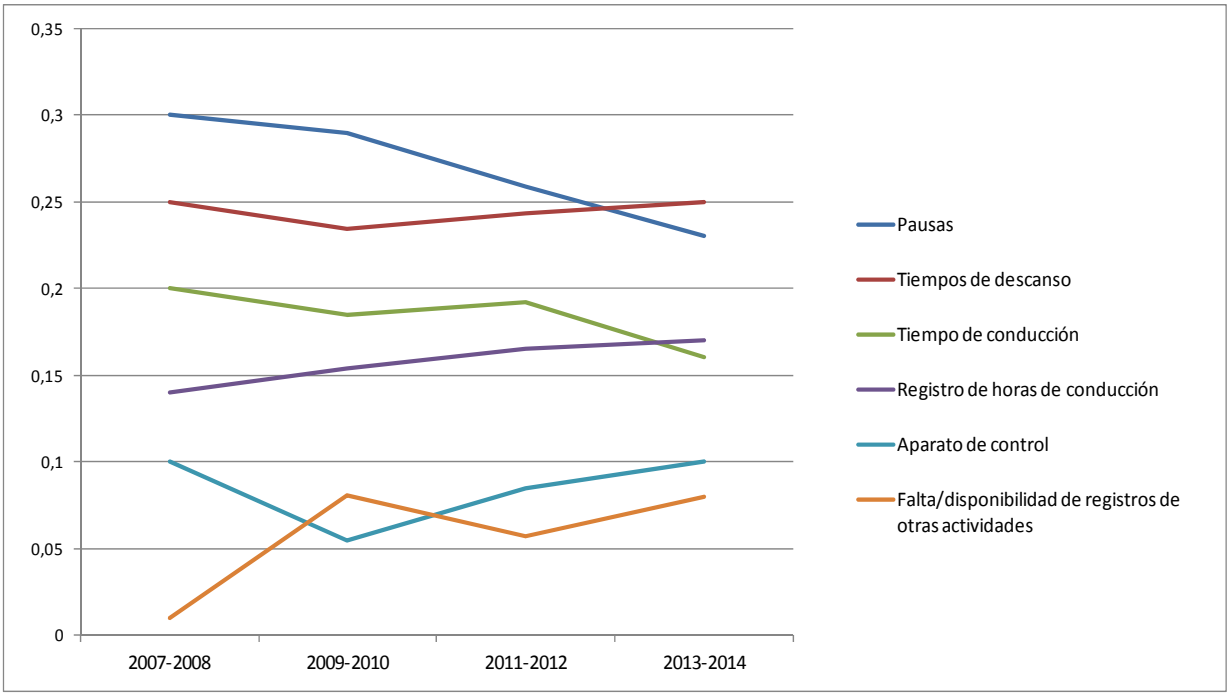



**Gráfico 3: Categorías de infracciones detectadas en carretera y en los locales**

Las categorías de infracciones detectadas en carretera y en los locales se describen por separado en el documento adjunto.

En comparación con el periodo de notificación anterior, en 2013-2014 disminuyó en un 11 % el porcentaje medio de infracciones detectadas, a saber, 2,17 infracciones por cada 100 jornadas de trabajo controladas. Se comprueba que los controles en los locales siguen siendo más eficaces que los controles *ad hoc* en carretera, puesto que el porcentaje de detección de los primeros es dos veces superior al de los segundos. Es preciso señalar, sin embargo, que en el periodo de notificación anterior el porcentaje de detección en los locales era tres veces superior al de detección en carretera, y que en el periodo correspondiente a 2009-2010 era cinco veces superior. Este cambio se debe principalmente al fuerte descenso de los porcentajes de detección en los locales, que pasó de 5,29 en 2011-2012 a 3,54 en el periodo de notificación actual. Se constatan grandes disparidades entre Estados miembros en los índices de detección de infracciones en los locales por cada 100 jornadas de trabajo controladas: desde 0,02 en Bulgaria y 0,03 en Letonia y Portugal a 14,01 en Alemania y 7,65 en los Países Bajos.

Se ha deducido que el cambio en el porcentaje medio de infracciones detectadas en los locales de las empresas en la UE guarda relación con la significativa disminución observada por segunda vez consecutiva en el número de infracciones notificadas en los locales en Alemania (de un 29 % entre el periodo anterior y el actual), país que, en el periodo de notificación actual, seguía acumulando el mayor porcentaje del total de infracciones detectadas en los locales de Europa (51 %).

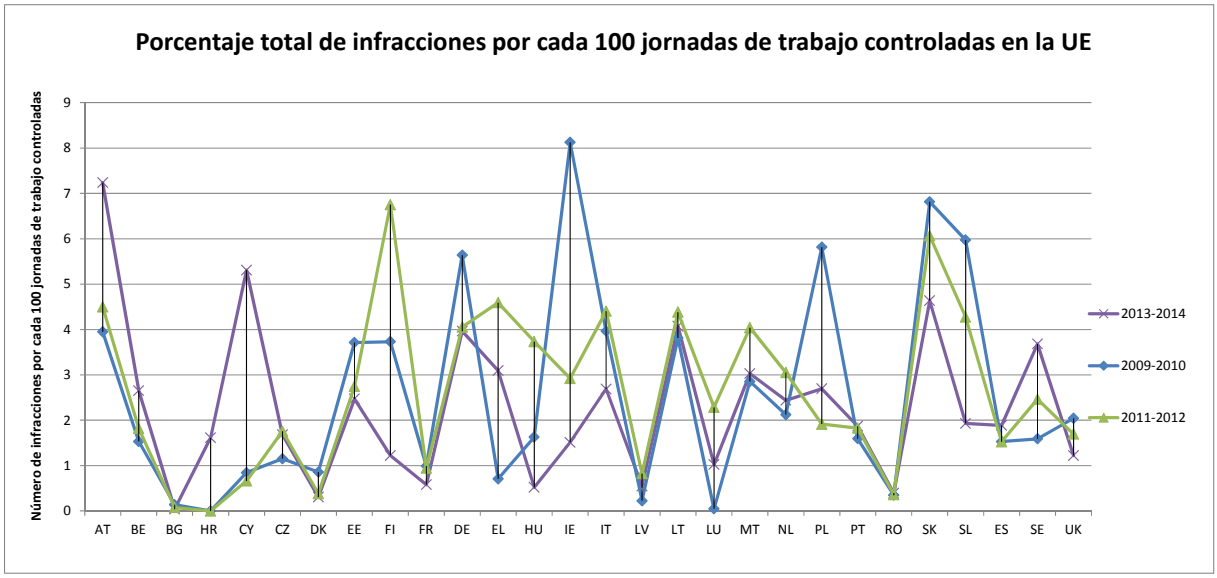



**Gráfico 4: Número de infracciones detectadas por cada 100 jornadas de trabajo controladas en los periodos 2009-2010, 2011-2012 y 2013-2014**

A pesar de las divergentes fluctuaciones observadas en los diferentes Estados miembros en relación con el número de infracciones detectadas por periodo de notificación[10], se aprecia en promedio un claro descenso del número de infracciones declaradas. En el documento adjunto se presenta información detallada sobre los índices de detección en los Estados miembros. Estas **discrepancias en los índices de detección ponen de manifiesto que la Unión Europea está lejos de haber logrado un espacio de aplicación armonizada, debido a las divergencias tanto entre los recursos disponibles para tal fin y las prácticas de control del cumplimiento de la legislación sobre transporte por carretera como entre los regímenes de sanciones.**

2.1 Infracciones detectadas en carretera

En el periodo 2013-2014, se detectaron a escala europea 2,05 millones de infracciones en carretera, porcentaje que equivale al 63 % del total de infracciones detectadas tanto en carretera como en los locales. En términos cuantitativos, esta cifra representa una reducción de casi 172 000 infracciones, es decir, de un 7,7 % con respecto al periodo de notificación anterior. Por cada 100 jornadas de trabajo controladas se detectaron 1,77 infracciones, frente a 1,74 en el periodo anterior.

Una media del 66 % de las infracciones detectadas habían sido cometidas por conductores nacionales[11], porcentaje que se corresponde con el 66 % de conductores nacionales controlados en Europa. No obstante, hay Estados miembros donde predomina el número de infracciones detectadas entre no nacionales, a saber, Luxemburgo (78 %), Suecia (67 %), Lituania (65 %), Bélgica (64 %), Bulgaria (59 %), Eslovenia (58 %), Austria (58 %), Francia (54 %).

[10] En el documento adjunto se presenta información detallada sobre los cambios registrados en determinados Estados miembros.

[11] En Dinamarca, el número de infracciones detectadas relacionadas con no nacionales era del 90 %. No obstante, este resultado no se considera representativo debido a las importantes lagunas existentes en los datos en los que se basa este cálculo. Por ese motivo, dicha cifra no se ha contabilizado en la media europea.

Esta tendencia puede explicarse por el hecho de que los Estados miembros mencionados (salvo Bulgaria, Lituania y Suecia) llevaron a cabo más controles de conductores no nacionales. En esos tres Estados miembros, las infracciones detectadas cometidas por no residentes son desproporcionadamente más frecuentes. En el caso de Bulgaria, el 36 % de los conductores no nacionales controlados cometieron un 59 % de las infracciones; en Suecia, el 42 % de los controles tuvieron por objeto conductores no nacionales y dieron lugar a la detección de un 67 % de las infracciones; y, en Lituania, el 44 % de los conductores no nacionales controlados dieron lugar a la detección del 65 % de las infracciones en carretera. El aumento de las infracciones cometidas por no residentes en Suecia podría calificarse de alarmante, habida cuenta de que la tasa ha aumentado del 31 % en 2009-2010 al 57 % en 2011-2012 y al 67 % en el periodo actual.

2.2 Infracciones detectadas en los locales

Durante el periodo de notificación sobre el que se informa, los Estados miembros declararon un total de más de 1,2 millones de infracciones en los locales de las empresas, lo que representa un 37 % del número total de infracciones. Esta cifra supone una disminución del 25 % en comparación con el bienio anterior. Estas cifras deben interpretarse en correlación con el número de empresas controladas, que aumentó en un 1 %[12]. Teniendo en cuenta estos dos aspectos, puede señalarse una mejora constante en el cumplimiento de la legislación social.

Por lo que respecta a la frecuencia de las infracciones notificadas por cada 100 jornadas de trabajo controladas, la media europea refleja una tendencia positiva, con una disminución de 8,65 en 2009-2010 a 5,29 en 2011-2012 y a 3,54 en el periodo actual. Esta disminución de la frecuencia de las infracciones detectadas podría indicar que todas las actividades destinadas a la mejora del cumplimiento de la legislación social en el transporte por carretera empiezan a dar sus frutos.

## 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

En este capítulo se aborda la aplicación, por parte de los Estados miembros, de la Directiva 2002/15/CE durante 2013-2014, también conocida como «Directiva sobre el tiempo de trabajo en el transporte por carretera». El artículo 13 de dicha 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. En el documento adjunto figuran las partes descriptivas de la incorporación de la Directiva al ordenamiento jurídico de los Estados miembros, la opinión de los interesados sobre la aplicación y su seguimiento, las medidas de control adoptadas por los Estados miembros y las cuestiones de ejecución.

[12] Este aumento podría ser resultado de la inclusión por primera vez de datos de Croacia y de Finlandia.

## 2. El ámbito de la Directiva 2002/15/CE

La Directiva establece normas que regulan, entre otros aspectos, las pausas adecuadas durante los periodos de trabajo, la duración máxima media del trabajo semanal y la duración del 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 la 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[13] sobre el tiempo de trabajo, de carácter más general, que establece los requisitos básicos de organización del tiempo de trabajo para todos los trabajadores. No obstante, 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. Son además aplicables a los trabajadores móviles en el transporte por carretera una serie de disposiciones de protección básicas previstas en la Directiva general sobre el tiempo de trabajo, incluidas las normas sobre permisos anuales y el chequeo médico gratuito para los trabajadores nocturnos.

## 3. Presentación y calidad de los informes nacionales

La Comisión elaboró un modelo común o «acta tipo» para facilitar a los Estados miembros la elaboración de sus informes, reducir las cargas administrativas y evitar demoras excesivas en la presentación. No obstante, la calidad de los documentos entregados presenta considerables variaciones. Varios Estados miembros[14] facilitaron información muy escasa e incompleta, o indicaron que no se habían producido cambios en comparación con el periodo anterior. Los informes nacionales de los veinte Estados miembros restantes incluyeron información sobre la aplicación de la Directiva 2002/15/CE en lo relativo a la organización institucional y al seguimiento de los retos detectados, así como estadísticas sobre los controles realizados y las infracciones detectadas y, en general, sobre el proceso de imposición de sanciones. No obstante, debido al carácter incompleto de la documentación entregada, los resultados de este análisis no pueden considerarse representativos para la Unión Europea en su conjunto.

## 4. Aspectos de la aplicación en los Estados miembros

Después de que en el último periodo de notificación numerosos Estados miembros hubieran informado de modificaciones en su marco legislativo para incluir en él a los conductores autónomos[15], en el periodo actual se recibieron dos notificaciones de Malta y Polonia. En Malta se redactaron modificaciones de los Reglamentos sobre los vehículos de motor y del Reglamento sobre los servicios de transporte de pasajeros para realizar una transposición plena de la Directiva con miras a incluir a los conductores autónomos, y se publicarán

[13] 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).

[14] Bélgica, Croacia, Dinamarca, Hungría, Letonia, los Países Bajos, Portugal y Rumanía.

[15] Alemania, Bulgaria, Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo, Malta (proceso en curso), Polonia, Portugal, el Reino Unido y Suecia.

próximamente. En Polonia, el 16 de julio de 2013 entró en vigor la legislación por la que se aplican a los conductores autónomos las normas relativas al tiempo de trabajo.

La Directiva 2002/15/CE se percibió como un conjunto eficaz de disposiciones que ha permitido abordar la definición del tiempo de trabajo y sus límites. Alemania señaló que esta Directiva, junto con los tiempos de conducción y los períodos de descanso previstos en el Reglamento (CE) n.º 561/2006, al garantizar las condiciones mínimas necesarias para organizar el tiempo de trabajo en el transporte por carretera, contribuyen a salvaguardar la seguridad y la protección de la salud de los empleados, así como la seguridad vial general en la UE. Además, estas normas evitan distorsiones de la competencia debido a la explotación de los empleados. Por consiguiente, Alemania considera que no existe una necesidad urgente de modificar la Directiva. De manera similar, el grupo de trabajo de partes interesadas creado en el Reino Unido (*Stakeholder Working Group*) concluyó que no sería recomendable reiniciar las negociaciones sobre la legislación relativa al tiempo de trabajo de los conductores, ya que existía el riesgo de que aumentara la complejidad y la carga del sistema.

No obstante, varios Estados miembros manifestaron su preocupación por la inclusión de los conductores autónomos en el ámbito de aplicación de las normas. Finlandia considera que deben eliminarse las obligaciones previstas en la Directiva para los conductores autónomos, puesto que generan cargas administrativas innecesarias y en el Reglamento (CE) n.º 561/2006 ya se establecen normas adecuadas para los conductores autónomos. Bélgica señaló que, en la práctica, resulta casi imposible controlar la aplicación de las normas, puesto que no es deseable perturbar al resto de conductores autónomos para realizar los controles. Bulgaria señaló haber encontrado dificultades adicionales al realizar los controles de los conductores autónomos, haciendo referencia a un problema relacionado con el proceso de selección de los conductores para la realización de los controles debido a la ausencia de una lista oficial en la que se recogieran el número o la ubicación de los conductores autónomos. Según lo previsto en la legislación de Bulgaria, los conductores autónomos no están sujetos a la obligación de mantener un registro de los tiempos de trabajo y de la disposición del trabajo disponible para su inspección en sus locales, ni a la obligación de designar a la persona encargada de presentar estos registros cuando así lo solicite la Inspección del Trabajo. Además, la Inspección del Trabajo de Bulgaria no puede emitir directrices vinculantes para los conductores autónomos.

A pesar de que se detectaron otros problemas a la hora de controlar el cumplimiento de las normas (descritos en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al presente informe), cabe señalar que los Estados miembros hicieron un gran hincapié en facilitar orientación sobre cómo cumplir las disposiciones de la Directiva y sobre cómo concienciar sobre las normas en vigor.

4.1 Infracciones de las normas sobre el tiempo de trabajo

Siete Estados miembros, a saber, Austria, Estonia, Finlandia, Alemania, Hungría, Irlanda y Suecia, informaron sobre la posibilidad de que, cuando se detecta una deficiencia por primera vez, se solicite su rectificación dentro de un plazo fijado. En caso de que no se realice dicha rectificación, las autoridades responsables de la aplicación gestionan la infracción de conformidad con las disposiciones nacionales, es decir, imponiendo una sanción, presentando cargos ante el organismo competente o iniciando el proceso judicial. Se considera que este sistema es beneficioso, puesto que ofrece a los responsables de las infracciones la posibilidad

de corregir su comportamiento, aplicar nuevos procedimientos, utilizar nuevas tecnologías o adaptar sus prácticas para un mejor cumplimiento de las normas en vigor.

Diez Estados miembros[16] presentaron estadísticas sobre las infracciones detectadas, lo cual no es suficiente para extraer conclusiones generales. En comparación con el periodo de notificación anterior, cuatro Estados miembros más aportaron datos sobre infracciones. Se invita a todos los Estados miembros a que incluyan esta información en sus próximos informes.

### 5. Opiniones de las partes interesadas sobre la aplicación de la Directiva 2002/15/CE

Solo diez Estados miembros[17] confirmaron que se había consultado a las partes interesadas conforme a lo dispuesto en la Directiva 2002/15/CE, lo que supone una reducción significativa en comparación con el periodo de notificación 2011-2012, ejercicio en el que dieciséis Estados miembros indicaron haber cumplido esa obligación.

Por lo general, se apreció la existencia de un consenso entre empresarios y trabajadores acerca de la contribución de la Directiva 2002/15/CE a la protección de la salud y la seguridad de los conductores. En Irlanda, los empleadores manifestaron la opinión de que los límites fijados para el tiempo de trabajo también contribuían a la igualdad de condiciones entre los operadores. En el documento adjunto se recogen las opiniones más detalladas de las partes consultadas.

## IV. Conclusión

El presente informe analiza la evolución de la observancia y la aplicación de las disposiciones vigentes en todos los Estados miembros durante el periodo 2013-2014, en el contexto del cumplimiento de la legislación social de la UE en el sector del transporte por carretera.

Su ámbito de aplicación es el fijado por la Directiva 2006/22/CE y la Decisión 2009/810/CE de la Comisión, que definen los datos normalizados del Reglamento (CE) n.º 561/2006 y la Directiva 2002/15/CE que han de presentarse; se trata esencialmente del número y el tipo de controles realizados y de infracciones detectadas. Durante el periodo que nos ocupa, la calidad y la puntualidad de las notificaciones se mantuvieron en niveles similares a los del período anterior, lo que permitió a la Comisión extraer conclusiones sobre la aplicación de la legislación social relativa al transporte por carretera a escala europea.

La mayoría de los Estados miembros alcanzaban el umbral mínimo de jornadas de trabajo controladas previsto en la Directiva 2006/22/CE, y en muchos casos lo superaban en gran medida. Sin embargo, un número reducido de Estados miembros no alcanzaba dicho umbral. Además, solo la mitad de los Estados miembros alcanzaban el umbral mínimo de controles concertados, lo que refleja un empeoramiento de la situación en comparación con el periodo anterior en lo relativo a la cantidad de iniciativas internacionales emprendidas. La cooperación se lleva a cabo esencialmente entre Estados miembros vecinos y se complementa

[16] Austria, Bulgaria, República Checa, Francia, Grecia, Irlanda, Luxemburgo, Polonia, España.

[17] Chipre, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia.

con las acciones emprendidas en el marco de Euro Contrôle Route (ECR), que establece una colaboración a mayor escala.

Con el fin de logar la igualdad de condiciones en el sector del transporte, resulta necesario mejorar y armonizar la aplicación de la legislación social relacionada con el transporte en la UE. Por tanto, la Comisión no solo vigilará e investigará a fondo estos casos para que los Estados miembros cumplan los requisitos mínimos de la legislación social, sino que también prevé tomar medidas para reforzar la aplicación de las normas sociales en el sector del transporte.

Asimismo, y a pesar de la ligera mejoría observada, los Estados miembros no pudieron alcanzar el umbral de control mínimo del 50 % del total de jornadas de trabajo en los locales, y la gran mayoría de los controles se efectuó en carretera. La Comisión supervisará la evolución de esa situación y, en caso de que no se registren mejoras en el próximo periodo de notificación en los Estados miembros correspondientes, la Comisión abrirá una investigación oficial en los Estados miembros que no cumplan el requisito de controles en los locales.

De conformidad con el artículo 2, apartado 3, de la Directiva 2006/22/CE, deberá aumentarse al 4 % el umbral mínimo de controles del número de días de trabajo de los conductores de vehículos una vez el 90 % de todos los vehículos controlados esté equipado con un tacógrafo digital. En el periodo de notificación que nos ocupa, un 64 % de los vehículos controlados en carretera estaban equipados con un tacógrafo digital. No existe por lo tanto justificación alguna para elevar el nivel mínimo de control al 4 % de las jornadas de trabajo de los conductores.

Es importante que las autoridades nacionales garanticen que los controles se llevan a cabo sin ningún tipo de discriminación por motivos de nacionalidad del conductor o del Estado miembro de matriculación de los vehículos. Los Estados miembros deberán examinar minuciosamente sus datos y dar las oportunas instrucciones a las autoridades de control para evitar toda desigualdad de trato respecto de los no nacionales.

El informe pone de manifiesto que se han producido ciertas mejoras en la observancia y la aplicación de la legislación social. Se mantuvo la tendencia de reducción del número de infracciones que había dado comienzo en el periodo anterior (2011-2012). La reducción general del número de infracciones detectadas podría interpretarse como una mejora de la observancia de las disposiciones de la legislación social merced a unas prácticas de control del cumplimento bien asentadas y a un mayor conocimiento de las normas sociales por parte de los conductores.

El análisis de los índices de detección en carretera y en los locales indica que los controles en los locales siguen siendo más eficientes que los realizados en carretera. Las discrepancias en los índices de detección entre Estados miembros ponen de manifiesto que la Unión Europea está lejos de haber logrado un espacio de aplicación armonizada debido a las divergencias de los recursos disponibles para tal fin y de las prácticas de control del cumplimiento de la legislación sobre transporte por carretera.

Durante el periodo de notificación que nos ocupa, aumentaron de manera significativa los casos de infracción debida a la manipulación del aparato de control. Por consiguiente, resulta más necesario que nunca disponer de técnicas de ejecución apropiadas, equipos adecuados,

formación pertinente para los encargados del control, etc. que permitan realizar controles específicos y detectar dispositivos de manipulación y casos de fraude.

Con miras a gestionar esta cuestión, y de conformidad con lo previsto en el artículo 39 del Reglamento (CE) n.º 165/2014 en relación con el uso de tacógrafos en el transporte por carretera, la Comisión está preparando el acto de ejecución en el que se especifica el contenido de la formación inicial y continua de los controladores, incluida la formación relativa a las técnicas de selección de controles y de detección de dispositivos de manipulación y fraude. Estas medidas incluirán directrices para facilitar la aplicación de las disposiciones sobre los tiempos de conducción, las pausas y los periodos de descanso, así como la aplicación de las disposiciones sobre tacógrafos.

Debido a su carácter incompleto, los informes nacionales sobre la aplicación de la Directiva 2002/15/CE no permiten realizar un análisis en profundidad de las repercusiones de ese acto legislativo en la salud y la seguridad de los conductores ni en la seguridad vial. La inclusión de los conductores autónomos en el ámbito de aplicación de las normas relativas al tiempo de trabajo se considera en ocasiones como fuente de problemas de ejecución. Solo diez Estados miembros han confirmado haber consultado a las partes interesadas. En general, los interlocutores sociales han reconocido que la adecuada aplicación de la Directiva 2002/15/CE es una condición imprescindible para asegurar unas buenas condiciones de trabajo y una competencia libre de falseamiento.

El presente informe se publicará a la vez que el informe al que se hace referencia en el artículo 26 del Reglamento (CE) n.° 1071/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen las normas comunes relativas a las condiciones que han de cumplirse para el ejercicio de la profesión de transportista por carretera y por el que se deroga la Directiva 96/26/CE del Consejo[18], de conformidad con lo previsto en el apartado 2 de dicho artículo.

[18] DO L 300 de 14.11.2009, p. 51.