COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 30.9.2021
COM(2021) 610 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre la aplicación en 2017-2018 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

(30.º informe de la Comisión sobre la aplicación de la legislación social en el ámbito del transporte por carretera)

{SWD(2021) 278 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 2017 hasta el 31 de diciembre de 2018. Pone de relieve las principales dificultades para garantizar el cumplimiento y para la 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 incluidos 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 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. 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] 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

incluye datos cuantitativos y cualitativos sobre los controles efectuados por las autoridades de control de los Estados miembros en carretera y en los locales de las empresas, así como sobre las infracciones detectadas.

El informe 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, comentarios de las autoridades de control y estadísticas más detalladas.

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 a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al final del período de dos años en cuestión, por medio del acta tipo revisada contemplada en la Decisión de Ejecución de la Comisión de 30 de marzo de 2017[6]. El plazo para la presentación de informes correspondientes a los años 2017-2018 expiró el 30 de septiembre de 2019.

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. Todos 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[7] y por tipo de infracción[8].

Por lo que se refiere a la información sobre la ejecución de la Directiva 2002/15/CE, no todos los Estados miembros han presentado la información requerida[9] y solo algunos Estados miembros facilitaron datos estadísticos sobre los controles y sus resultados[10]. La falta de datos cuantitativos de los Estados miembros dificulta la evaluación. Por consiguiente, la Comisión insiste en que se faciliten abundantes datos cualitativos y cuantitativos sobre la ejecución de la Directiva 2002/15/CE y su cumplimiento para el próximo período de

2002/15/CE dispone que los Estados miembros deben presentar un informe a la Comisión, relativo a la ejecución de la 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 periodo de información de dos años y establecen normas complementarias para los conductores profesionales.

[6] C(2017) 1927 final

[7] Este es el caso de España y Polonia, que crearon categorías adicionales para matricular vehículos por tipo de tacógrafo.

[8] Letonia no facilitó esta clasificación para las infracciones en los locales.

[9] No se han recibido informes de Bélgica, Croacia y la República Checa.

[10] Alemania, Austria, Chipre, España, Finlandia, Francia, Grecia, Luxemburgo, Polonia y Rumanía facilitaron datos cuantitativos.

referencia, a fin de cumplir los requisitos establecidos en el artículo 13 de la Directiva 2002/15/CE y en el artículo 17 del Reglamento (CE) n.º 561/2006.

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. Dichos 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 debe cubrir al menos el 3 % de las jornadas de trabajo de los conductores[11] 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[12] controladas en la UE disminuyó alrededor de un 5 %, lo que supone una disminución de aproximadamente 131,7 millones (en 2015-2016) a 125,7 millones de jornadas de trabajo controladas en el período de referencia actual. Sin embargo, esta disminución es menor en comparación con la caída del 13 % entre los períodos de referencia anteriores 2013-2014 y 2015-2016. No obstante, si se examinan los datos nacionales, la disminución de las jornadas de trabajo controladas parece deberse principalmente al menor número de jornadas de trabajo controladas comunicado por Francia[13]. A pesar de la disminución de las cifras, Francia no solo cumple este requisito, sino que es uno de los Estados miembros que controlan más jornadas de trabajo.

Como se ilustra en el gráfico 1, **el promedio de jornadas de trabajo controladas en la UE en su conjunto es del 5,4 % (era del 6,3 %** en el período 2015-2016), cifra sustancialmente superior a la exigida por la Directiva[14].

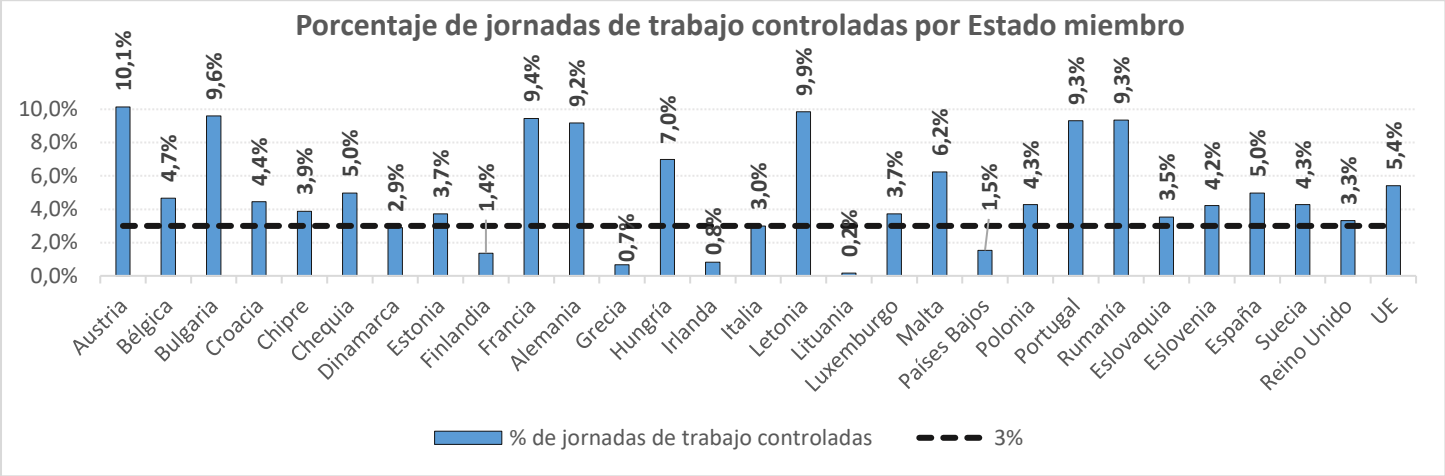
[11] Esta cifra se basa en el número de jornadas de trabajo durante un período de dos años y el número de vehículos matriculados incluidos en el ámbito de aplicación del Reglamento durante ese período para cada Estado miembro.

[12] 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.

[13] Francia comunicó unos 4 millones menos de jornadas de trabajo controladas en comparación con el último informe debido a la reducción de los controles efectuados por las fuerzas de seguridad del Ministerio del Interior y a menos controles debidos al impacto de los movimientos sociales (chalecos amarillos) en el último trimestre de 2018.

[14] Especialmente en Austria, Letonia, Bulgaria, Francia, Rumanía, Portugal y Alemania, que representaron 1/3 de las jornadas de trabajo controladas.

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

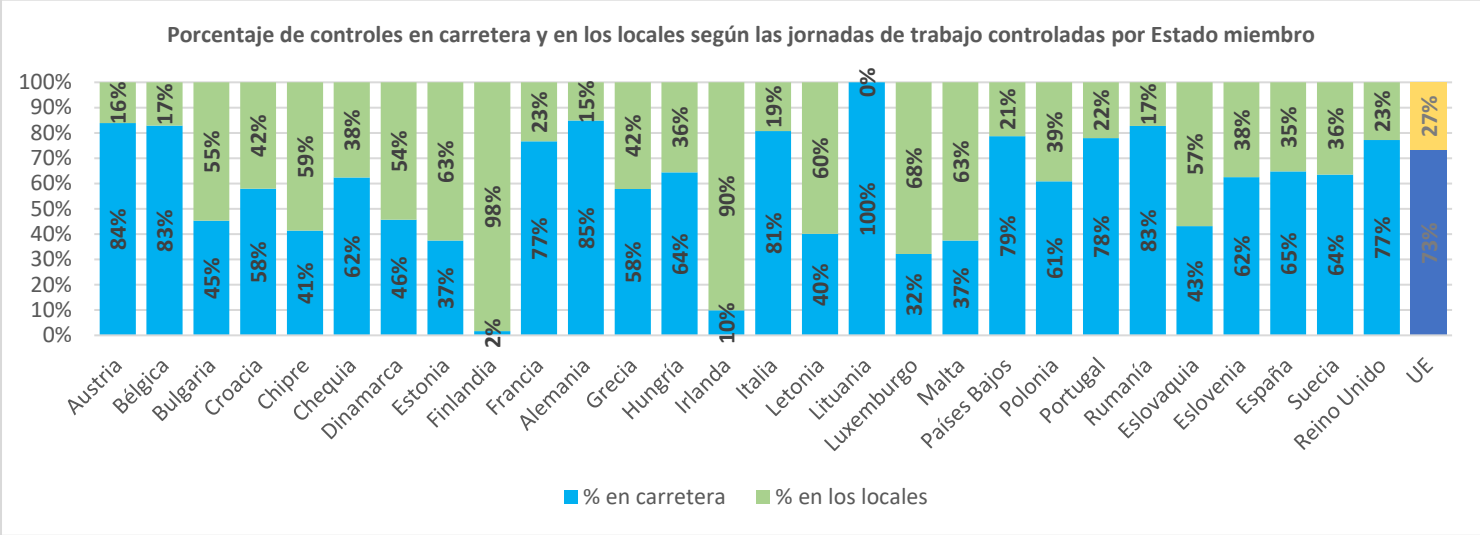


La mayor parte de los Estados miembros controlaron más jornadas de trabajo que el mínimo exigido por la Directiva. No obstante, seis Estados miembros no han alcanzado el umbral del 3 %, a saber, Dinamarca, los Países Bajos, Finlandia, Irlanda, Grecia y Lituania. Esto supone un aumento en comparación con el período de referencia de 2015-2016, cuando tres Estados miembros no alcanzaron dicho umbral. Dinamarca se acercó al umbral (2,9 %) y, si bien Grecia aumentó sus esfuerzos para garantizar el cumplimiento (mejoró del 0,1 % en 2015-2016 al 0,7 % en el período actual), sigue estando muy por debajo del umbral. Los Países Bajos disponen de un sistema de «control basado en la confianza», que cubre indirectamente un mayor número de jornadas de trabajo y les permitiría cumplir el umbral mínimo de jornadas de trabajo controladas. Finlandia y Lituania comunicaron series de datos incompletas.

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. 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 ocho muestran la proporción equilibrada necesaria entre controles en los locales y en carretera.

Por término medio, el 73 % de las jornadas de trabajo se han controlado en carretera mientras que el 27 % lo fueron mediante inspecciones en los locales. Estos porcentajes se mantienen estables, con un aumento del 1 % en los controles en los locales en comparación con el informe anterior. En la mayoría de los Estados miembros, una gran parte de los controles se realizaron en carretera. Irlanda y Finlandia notificaron un bajo número de controles en carretera. Finlandia no notificó datos de la policía nacional y sus controles en carretera, lo que puede explicar el bajo número de controles en carretera y la elevada proporción de controles en los locales. 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 4 982 439 vehículos y 5 395 009 conductores en carretera en toda la UE. La diferencia entre estas dos cifras puede explicarse por la conducción en equipo, es decir, cuando hay al menos dos conductores en el vehículo para realizar la conducción. Se observan diferencias entre el número de conductores y de vehículos principalmente en los informes de Bélgica, Alemania, Letonia, Rumanía, España, Suecia, Lituania y Polonia.

En comparación con el informe correspondiente al período 2015-2016, el número comunicado de vehículos controlados disminuyó un 39 %, lo que supone una reducción de 3 180 264 vehículos. Esto se debe principalmente a una disminución significativa de las cifras notificadas por Alemania (– 54 %, 1 580 987 vehículos menos) y Finlandia[15] (– 99 %, 1 081 158 vehículos menos). Estas cifras son similares a los incrementos notificados por estos mismos Estados miembros en 2015-2016.

El número de conductores controlados disminuyó un 8 % en comparación con 2015-2016, una caída menos significativa que el 22 % registrado en el último período de referencia. Esto se debe principalmente a los descensos notificados en Francia (– 19 % o 157 780), Bulgaria (– 48 % o 142 147), Polonia (– 13 % o 77 666) y los efectos acumulativos de descensos más pequeños en otros Estados miembros[16].

Atendiendo al país de matriculación del vehículo, el 58 % de los vehículos inspeccionados eran vehículos nacionales, el 33 % procedían de otros Estados miembros de la UE y el 9 % eran vehículos matriculados en países no pertenecientes a la UE[17]. En general, la mayoría de

[15] Finlandia no comunicó datos de la policía nacional.
[16] Hungría, Italia, España, Lituania, Dinamarca, Austria, Croacia, Chipre, Irlanda, Letonia, Países Bajos, Suecia y Reino Unido.
[17] Los datos facilitados por Finlandia no se incluyeron debido a la presentación de datos incompletos.

los vehículos inspeccionados en carretera (el 90 % del total) eran transportistas de mercancías, mientras que solo el 10 % transportaban pasajeros.

En 2017-2018, el 75 % de los vehículos inspeccionados en carretera estaban equipados con un tacógrafo digital. Por lo tanto, no hay 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 2017-2018 se controlaron 104 104 empresas de transporte, lo que supone una disminución del 29 % en comparación con las 146 967 empresas controladas en 2015-2016. Los inspectores de los locales controlaron alrededor de 33,7 millones de jornadas de trabajo, lo que representa una ligera disminución del 3 % en comparación con los 34,8 millones del informe anterior. En total, las autoridades de control de los Estados miembros comprobaron en los locales los registros de 641 033 conductores, lo que supone un 3 % menos que los 5 846 011 del período 2015-2016.

2. Infracciones

Todos los Estados miembros facilitaron datos sobre las infracciones detectadas, aunque no todos[18] facilitaron detalles sobre los tipos de infracciones. **El número total de infracciones notificadas fue de alrededor de 3,41 millones, cifra que se mantiene estable en comparación con el último informe (3,46 millones)**.

El número de infracciones detectadas en los locales se mantuvo estable, con un aumento del 1 %, mientras que las infracciones detectadas en carretera disminuyeron un 3 %. El porcentaje de infracciones detectadas en carretera se mantuvo estable en el 57 % del total de infracciones detectadas (58 % 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 referencia anterior, con ligeras variaciones. El gráfico 3 ilustra el porcentaje medio de infracciones en la UE por tipo de disposición infringida, detectado tanto en carretera como en los locales en el período 2017-2018. Una vez más, el número de infracciones relativas a las pausas disminuyó ligeramente, pasando del 21 % al 17 %, mientras que las infracciones que afectaban a los registros sobre el tiempo de conducción pasaron del 24 % al 27 %. Del total de infracciones detectadas, **las relativas a los períodos de descanso constituyen el 23 %** (24 % en el informe anterior), **las que afectan a los aparatos de control[19] representan el 12 %** (11 % en el informe anterior) **y las referentes a la ausencia o la disponibilidad de registros de otras actividades constituyen el 6 %** (7 % en el informe anterior). Esta evolución se presenta en el gráfico 4.

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

La tasa media de infracciones, que se calcula sobre la base de 100 jornadas de trabajo controladas en los locales y en carretera, ha experimentado un ligero incremento de 2,6 en 2015-2016 a 2,7 en el período de referencia actual. **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 2017-2018

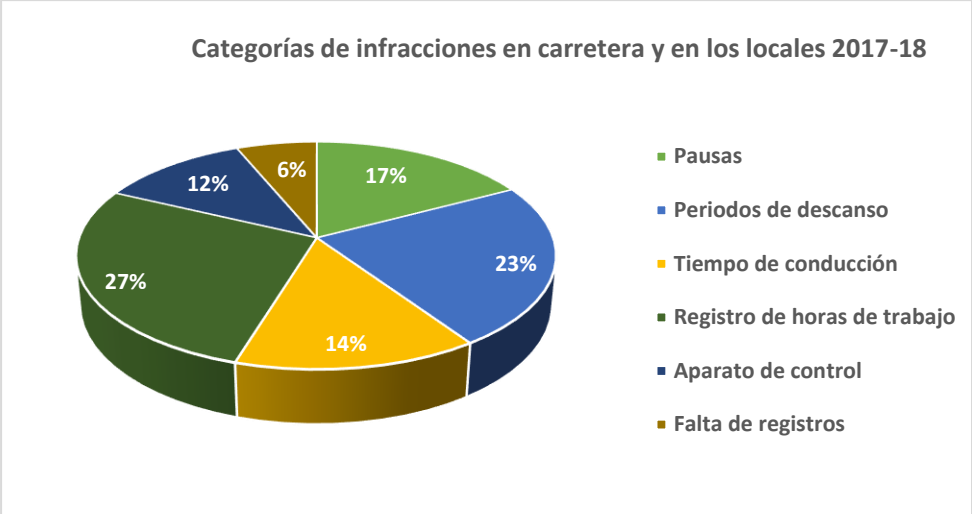
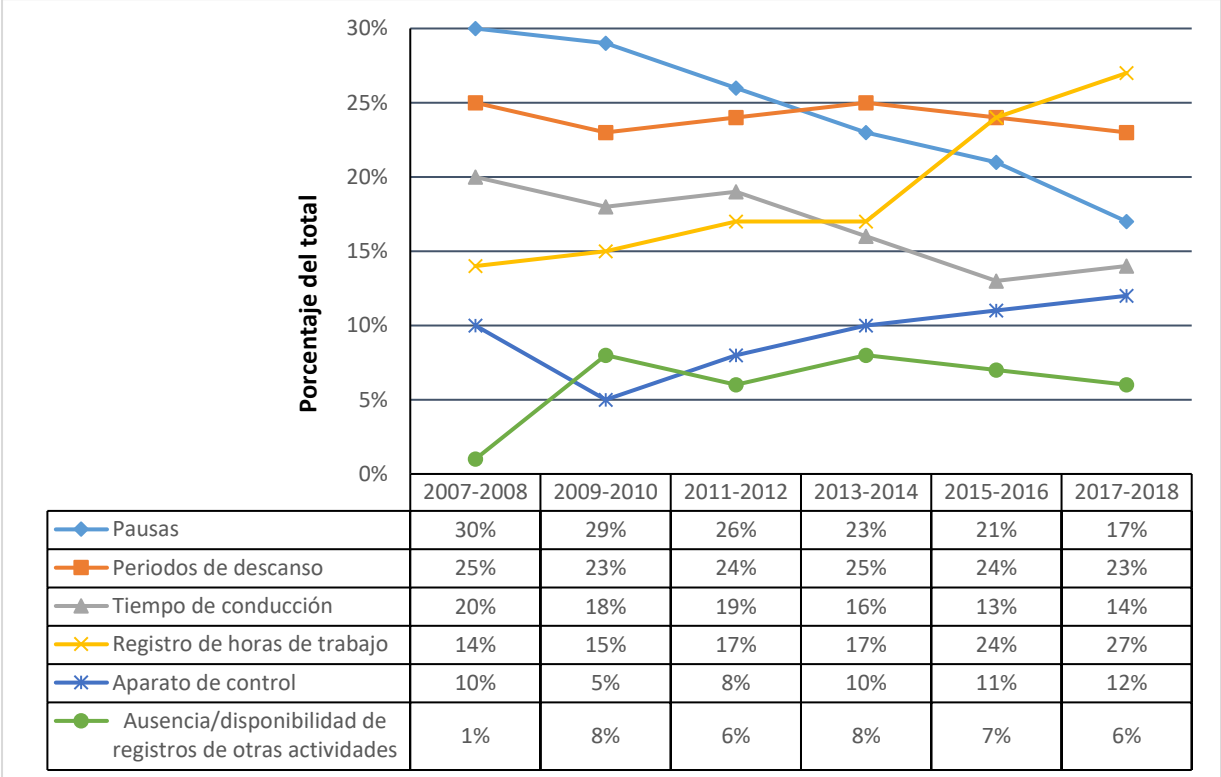


Gráfico 4: Categorías de infracciones en carretera y en los locales durante los últimos 10 años



	2007-2008	2009-2010	2011-2012	2013-2014	2015-2016	2017-2018
Pausas	30%	29%	26%	23%	21%	17%
Periodos de descanso	25%	23%	24%	25%	24%	23%
Tiempo de conducción	20%	18%	19%	16%	13%	14%
Registro de horas de trabajo	14%	15%	17%	17%	24%	27%
Aparato de control	10%	5%	8%	10%	11%	12%
Ausencia/disponibilidad de registros de otras actividades	1%	8%	6%	8%	7%	6%

2.1 Infracciones detectadas en carretera

En el período 2017-2018 se detectaron alrededor de 1,94 millones de infracciones en carretera, lo que supone un 3 % menos que en 2015-2016, cuando se detectaron alrededor de 2 millones de infracciones. El promedio de infracciones detectadas en carretera en la UE disminuyó ligeramente, pasando de 2,17 a 2,11 por cada 100 jornadas de trabajo controladas. Por término medio, el 55 % de las infracciones fueron cometidas por conductores nacionales, lo que corresponde a la proporción del 58 % de vehículos nacionales entre todos los vehículos interceptados a efectos de control.

2.2 Infracciones detectadas en los locales

Las infracciones detectadas en los locales se situaron en torno a 1,46 millones, lo que supone un 1 % menos que en el período de referencia anterior. La tasa media de detección de infracciones por cada 100 jornadas de trabajo controladas aumentó de 4,19 a 4,35, lo que representa un aumento del 4 % con respecto a 2015-2016. El aumento de la tasa de infracciones (a pesar de la disminución de las infracciones detectadas) se explica por la disminución del número de jornadas de trabajo controladas.

La tasa media de infracciones detectadas en los locales por empresa disminuyó de 37 en 2015-2016 a 14 infracciones por empresa, tras un aumento de la tasa de infracciones notificado en el informe anterior[20]. Esto se debe principalmente a los grandes descensos de las tasas de detección de infracciones en Letonia (de una tasa de 552,96 infracciones por empresa a 340,75).

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

En el período de referencia actual, 61 558 agentes participaron en controles en toda la UE, lo que confirma una situación estable en cuanto al número de agentes.

Se formó a 21 786 agentes para analizar los registros de los tacógrafos digitales (lo que supone un descenso del 9 % con respecto al período de referencia anterior). Las unidades de aparatos facilitados a los agentes encargados de los controles para analizar los registros de los tacógrafos también disminuyeron un 5,5 %. Los Estados miembros no indicaron ninguna razón para esta disminución.

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 el asunto C-231/18 NK y en los asuntos acumulados C-203/18 y C-374/18. Los asuntos se referían a la interpretación de las excepciones previstas en el artículo 13, apartado 1, con referencia a los términos «mercados locales» y «servicio universal».

[20] Casi se triplicó entre 2015-2016 y 2017-2018, al pasar de 12,77 a 36,57.

En el asunto NK (C-231/18), el Tribunal de Justicia dictaminó que el concepto de «mercados locales» que figura en el artículo 13, apartado 1, letra p), del Reglamento (CE) n.º 561/2006 debe interpretarse en el sentido de que no se refiere ni a la transacción realizada entre un mayorista de ganado y un ganadero ni al propio mayorista de ganado, de modo que la excepción prevista en dicha disposición no puede extenderse a los vehículos que transportan animales vivos directamente de las explotaciones a los mataderos locales.

En los asuntos acumulados C-203/18 y C-374/18, el Tribunal dictaminó que el artículo 13, apartado 1, letra d), del Reglamento (CE) n.º 561/2006 debe interpretarse en el sentido de que la excepción que establece solo se aplica a los vehículos o conjuntos de vehículos utilizados exclusivamente, durante una operación de transporte determinada, para la entrega de envíos en el marco del servicio postal universal.

4. Cooperación entre 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. Ocho Estados miembros[21] no facilitaron información sobre el número exacto de controles concertados, mientras que tres no informaron en absoluto de si habían realizado controles concertados[22]. De los 17 Estados miembros que facilitaron información adecuada sobre los controles, 12[23] cumplieron el número requerido de controles concertados al año. Sobre esta base, tanto los Estados miembros que facilitaron cifras como los que cumplieron el número requerido de controles concertados disminuyeron en comparación con 2015-2016, cuando facilitaron información 24 Estados miembros, de los cuales 15 Estados miembros cumplieron el umbral establecido.

La cooperación entre los Estados miembros se refiere principalmente a los Estados miembros vecinos. Asimismo, en lo que respecta al período de notificación anterior, algo menos de la mitad de los Estados miembros indicaron que las operaciones concertadas tienen lugar en el marco de Euro Contrôle Route (ECR).

La cooperación entre Estados miembros basada en controles concertados, iniciativas conjuntas de formación 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, a saber, la mejora de las condiciones de trabajo, la competencia leal y la mejora de la seguridad vial. El primer paquete de movilidad[24], adoptado en julio de 2020 y que entró en vigor en el momento de redactar el presente informe, promoverá y reforzará la cooperación y la asistencia mutua entre los Estados miembros y garantizará un cumplimiento

[21] Dinamarca, Finlandia, Francia, Italia, Países Bajos, Portugal, Suecia y Eslovaquia.
[22] Croacia, Chipre y Grecia.
[23] Alemania, Austria, España, Hungría, Irlanda, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Rumanía, Reino Unido y República Checa.
[24] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2020:249:FULL&from=FR.

más eficaz y coherente de las normas vigentes. Además, en 2019 se creó la Autoridad Laboral Europea (ALE)[25] con el objetivo general de garantizar una movilidad laboral justa en el mercado interior. 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.

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

De conformidad con el artículo 13 de la Directiva 2002/15/CE, los Estados miembros están obligados a presentar cada dos años un informe relativo a su ejecución e indicar los puntos de vista de los trabajadores y los empleadores a escala 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 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[26] 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

Solo Lituania[27] indicó que las disposiciones nacionales de ejecución de la Directiva 2002/15/CE se modificaron en 2017-2018. Se modificaron las disposiciones que regulan el tiempo de trabajo y de descanso, incluidos los términos utilizados, por ejemplo, el tiempo máximo de trabajo de los trabajadores móviles, los períodos de descanso, el trabajo nocturno, el registro del tiempo de trabajo y la información de los trabajadores[28].

Varios Estados miembros e interlocutores sociales informaron de algunos problemas de ejecución. Las autoridades eslovacas y la Confederación de Sindicatos informaron de la falta de

[25] 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).

[26] 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).

[27] Modificaciones de las disposiciones de la Resolución del Gobierno n.º 496, de 21 de junio de 2017, sobre la aplicación del Código Laboral lituano que regula los términos utilizados en los acuerdos relativos al tiempo de trabajo y de descanso.

[28] Resolución del Gobierno n.º 496, de 21 de junio de 2017, sobre la aplicación del Código Laboral lituano mediante la Resolución n.º 587 de 14 de mayo de 2003.

conocimiento de la legislación sobre el tiempo de trabajo entre los conductores y los operadores. Esta opinión fue compartida por las autoridades suecas, que señalaron que los conocimientos insuficientes eran especialmente frecuentes entre los empleadores y los trabajadores por cuenta propia.

Varias autoridades informaron asimismo de la necesidad de aclarar en mayor medida algunas definiciones de la Directiva 2002/15/CE. En Italia, los interlocutores sociales pidieron más aclaraciones sobre las definiciones de «tiempo de trabajo» y «tiempo dedicado a todas las actividades de transporte por carretera» en la Directiva. Las autoridades portuguesas compartían preocupaciones similares y, en particular, pidieron que se aclararan los «períodos de disponibilidad». Las autoridades alemanas informaron de dificultades para evaluar lo que se considera «tiempo de trabajo», concretamente a la hora de controlar los datos digitales.

Los sindicatos eslovenos y los interlocutores sociales de Alemania señalaron además la falta de recursos humanos. Las autoridades luxemburguesas y algunos *Länder* alemanes también informaron de que sus actividades se vieron dificultadas por la insuficiente disponibilidad de personal de control. 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[29] o que realizan operaciones de transporte para varios empleadores[30].

Las observaciones de Francia y Suecia subrayaron la importancia de aumentar la frecuencia de los controles para supervisar la ejecución de la Directiva 2002/15/CE a fin de garantizar el respeto de las normas del Derecho laboral de la Unión.

En los últimos tres años, Francia ha reorganizado su sistema de inspección de trabajo, creando unidades sectoriales de inspección del transporte dotadas de personal formado para comprender la naturaleza específica de las actividades en el sector del transporte por carretera. Estos cambios organizativos dieron lugar a mejoras tanto cualitativas como cuantitativas de los controles.

Desde el punto de vista de las autoridades suecas, se observó que el aumento del número de inspecciones dio lugar a un mayor conocimiento de las normas. Suecia pretende mejorar la comunicación con el sector y sensibilizar sobre los efectos negativos del trabajo nocturno en el marco de un esfuerzo global destinado a mejorar el conocimiento de la legislación sobre el tiempo de trabajo entre los empleadores y los trabajadores por cuenta propia.

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 presentaciones incompletas de los Estados miembros.

3. Interpretación de la Directiva 2002/15/CE

[29] Chipre.
[30] Eslovenia.

Algunos Estados miembros comunicaron la interpretación judicial de sus tribunales nacionales sobre determinadas disposiciones de la Directiva 2002/15/CE en 2017-2018. Suecia indicó que estaba a la espera de una resolución en un asunto relacionado con la posibilidad de celebrar un convenio colectivo que establezca excepciones a determinadas partes del acto jurídico nacional por el que se transpone la Directiva 2002/15/CE. Estonia informó de que los litigios relativos a la ejecución de la Directiva 2002/15/CE habían sido resueltos por los tribunales de primera instancia. En Eslovenia se interpretaron las dudas acerca de la jerarquía de los actos jurídicos sobre la cuestión de si las pausas para el almuerzo deben o no contabilizarse como tiempo de trabajo. Grecia dictaminó que las disposiciones de la Directiva 2002/15/CE, que establecen que los períodos de pausa y descanso no se consideran tiempo de trabajo, no impiden la adopción de normativas nacionales que regulen mejor estos períodos. En España existía una serie de asuntos judiciales relacionados con convenios colectivos, paga de vacaciones, tiempo de desplazamiento y transporte de pasajeros, con un asunto en concreto relativo a un cambio en la jornada de trabajo y la repercusión en la estructura salarial del conductor en el sector del transporte de pasajeros.

4. Infracciones de las normas sobre el tiempo de trabajo

Varios Estados miembros[31] indicaron que se había ofrecido la posibilidad de corregir el comportamiento dentro de un plazo determinado para evitar una sanción. Las autoridades de control solo aplicarán sus sanciones en los casos en que no se haya subsanado la deficiencia. A este respecto, la industria sueca informó de consideraba positiva la ausencia de sanciones directas, ya que ofrece a los empleadores y a los trabajadores por cuenta propia la oportunidad de aplicar nuevas formas de trabajar, utilizando nuevas tecnologías o modificando los procedimientos para mejorar el cumplimiento de la legislación.

Solo nueve Estados miembros[32] facilitaron datos cuantitativos sobre las infracciones detectadas. La cifra permanece estable en comparación con el período de referencia anterior, en el que ocho Estados miembros[33] facilitaron esta información. Varios de los Estados miembros notificantes eran los mismos que en el presente informe. El insuficiente número de aportaciones no permite extraer conclusiones a escala de la UE.

Puntos de vista de las partes interesadas sobre la ejecución de la Directiva 2002/15/CE

Como exige el artículo 13 de la Directiva 2002/15/CE, doce Estados miembros[34] indicaron claramente que se había consultado a los interlocutores sociales a efectos de este ejercicio de presentación de informes. Esta cifra es ligeramente superior a la del informe anterior (diez Estados miembros), pero sigue mostrando que más de la mitad de los Estados miembros no implican a los interlocutores sociales en la elaboración de informes relativos a la aplicación de

[31] Austria, Estonia, Finlandia, Suecia y Eslovaquia.
[32] Alemania, Austria, Chipre, España, Finlandia, Francia, Grecia, Polonia y Rumanía.
[33] Austria, Chipre, Finlandia, Francia, Irlanda, Luxemburgo, Polonia y República Checa.
[34] Alemania, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Grecia, Italia, Lituania, Polonia, Portugal, Suecia y Reino Unido.

las normas sobre el tiempo de trabajo. Algunos Estados miembros indicaron que no se consultó a los interlocutores sociales, ya que no había novedades desde el último informe.

En cinco de los doce Estados miembros[35], los puntos de vista de los interlocutores sociales no se reflejaron en una sección o un apartado específico, y en tres de ellos se indicó que no se había recibido ninguna respuesta distinta por parte de los interlocutores sociales[36]. Los comentarios se incorporaron más bien a lo largo de todo el documento, sin distinción de los puntos de vista de las autoridades nacionales o mencionando simplemente que los interlocutores sociales no tenían ningún comentario. Sin embargo, siete Estados miembros[37] reflejaron y destacaron en una sección específica los comentarios de los interlocutores sociales.

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

III. Conclusiones

El resultado general del análisis sobre la aplicación y el cumplimiento de las normas sociales en el sector del transporte por carretera de la UE muestra que los niveles generales de conformidad y cumplimiento en 2017-2018 se mantienen estables en comparación con el período 2015-2016.

Aunque se observa una disminución continua del número de jornadas de trabajo controladas, el número de infracciones detectadas se mantuvo estable, con una disminución del 1 %. Esto puede indicar una mayor eficacia en la detección de las infracciones, pero también puede explicarse por un ligero aumento de la proporción de controles efectuados en los locales en comparación con los controles en carretera. De hecho, el porcentaje de detección en los locales sigue siendo el doble que el índice de detección en carretera, lo que indica que los controles en los locales son más eficaces que los controles en carretera.

Los índices de detección de infracciones varían significativamente en toda la UE, y un pequeño grupo de siete Estados miembros han notificado la mayoría de las infracciones detectadas. Cabe destacar que algunos Estados miembros con índices de detección de infracciones muy bajos se encuentran entre los que tienen el mayor porcentaje de jornadas de trabajo controladas. Este hecho, unido a la tendencia descendente del número de jornadas de trabajo controladas y a las limitadas capacidades para garantizar el cumplimiento (recursos humanos y financieros, capacidades y equipos de control) en todos los Estados miembros, 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 permitir unos controles mejor orientados y para reducir los controles «limpios» innecesarios, es decir, aquellos en los que no se detectan infracciones. El acceso de los

[35] Chipre, Estonia, Lituania, Polonia y Portugal.
[36] Chipre, Lituania y Polonia.
[37] Alemania, Grecia, Italia, Eslovaquia, Eslovenia, Suecia y Reino Unido.

inspectores de carretera a los datos sobre la clasificación de riesgos será 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 los Estados miembros, parece claro que contribuyen al intercambio de conocimientos y a 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.

Las proporciones de los distintos tipos de infracciones siguen siendo similares a las del período de referencia anterior. En los locales, las infracciones relacionadas con los registros del tiempo de conducción representan casi la mitad de las infracciones detectadas, lo que pone de manifiesto dificultades para almacenar adecuadamente los datos pertinentes por parte de las empresas. Algunos Estados miembros introdujeron sanciones más elevadas, mientras que otros ajustaron las cuantías de sus sanciones tras la entrada en vigor del Reglamento (UE) 2016/403 de la Comisión, de 1 de enero de 2017, en lo que respecta a la clasificación de las infracciones graves. Esto puede hacer que cambie la tendencia creciente de las infracciones relacionadas con los registros de tiempos de conducción, ya que la ausencia de registros constituye una infracción muy grave.

Por lo que se refiere a la ejecución de la Directiva 2002/15/CE, la falta de datos cuantitativos y cualitativos detallados en muchos informes nacionales dificulta una evaluación en profundidad. La Comisión desea subrayar la importancia de este ejercicio de presentación de informes 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 confía en que el paquete de movilidad I, que se adoptó en el momento de redactar el presente informe, permitirá aumentar la eficacia de los controles y la cooperación entre los Estados miembros. Un acto de ejecución que deberá adoptar la Comisión sobre una fórmula de clasificación del riesgo armonizada permitirá a los agentes encargados de los controles reconocer rápidamente el perfil de la empresa que tienen intención de controlar. En particular, sabrán si una empresa tiene una calificación de riesgo bajo (debido al bajo nivel de las infracciones de la ley) o una calificación de alto riesgo (infracciones de alto nivel). Además, la detección temprana remota de posibles manipulaciones y usos indebidos proporcionará a los agentes policiales una herramienta para seleccionar los vehículos que deben controlar. Todo ello reducirá el número de controles innecesarios y ahorrará recursos tanto a los agentes como a los conductores.

La Comisión seguirá supervisando la aplicación de las normas sociales en el sector del transporte por carretera con la ayuda de los Estados miembros y recordándoles que el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2002/15/CE les exige que incluyan los puntos de vista de los

interlocutores sociales como parte de este ejercicio de presentación de informes. Se anima a los Estados miembros a que consideren la posibilidad de comprobar y controlar adicionalmente las normas en vigor y notifiquen a la Comisión los casos de interpretaciones divergentes de las disposiciones de la UE.