



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 24 de mayo de 2023
(OR. en)

**Expediente interinstitucional:
2023/0155(COD)**

**9734/23
ADD 2**

**TRANS 203
SOC 343
CODEC 949
IA 123**

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. ^a Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	24 de mayo de 2023
A:	D. ^a Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	SWD(2023) 138 final
Asunto:	DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN RESUMEN DEL INFORME DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO Normas sobre pausas y períodos de descanso en el transporte discrecional en autobús y autocar que acompaña al documento Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º561/2006 en lo relativo a los requisitos mínimos sobre las pausas y los períodos de descanso mínimos en el sector del transporte discrecional de viajeros

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – SWD(2023) 138 final.

Adj.: SWD(2023) 138 final



Bruselas, 24.5.2023
SWD(2023) 138 final

**DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN
RESUMEN DEL INFORME DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO**

Normas sobre pausas y períodos de descanso en el transporte discrecional en autobús y autocar

que acompaña al documento

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo

por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 561/2006 en lo relativo a los requisitos mínimos sobre las pausas y los períodos de descanso mínimos en el sector del transporte discrecional de viajeros

{COM(2023) 256 final} - {SEC(2023) 197 final} - {SWD(2023) 137 final}

A. Necesidad de actuar

¿Cuál es el problema y por qué es un problema en la UE?

El Reglamento (CE) n.º 561/2006 establece los tiempos de conducción máximos diarios y semanales, la duración mínima de las pausas y los períodos mínimos de descanso diarios y semanales para los conductores. Con algunas excepciones, el Reglamento se aplica por igual a los operadores de transporte por carretera y a sus conductores: i) con independencia de que se dediquen al transporte de viajeros o mercancías; o ii) con independencia de que, al transportar viajeros, el transporte sea regular o discrecional. Sin embargo, en comparación con el transporte de mercancías, o incluso con el transporte regular de viajeros, el transporte discrecional de viajeros presenta características específicas (por ejemplo, una alta estacionalidad) y necesidades relacionadas con el trabajo del conductor (por ejemplo, satisfacer las necesidades imprevistas y espontáneas de los viajeros y su programa turístico).

El Reglamento fue objeto de una evaluación *ex post*¹ realizada en 2017 como parte del programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT). La evaluación *ex post* concluyó que algunas de las normas sobre la organización de las pausas y los períodos de descanso pueden no ser adecuadas para el transporte discrecional de viajeros debido a las necesidades específicas de los servicios del sector. La evaluación de impacto ha señalado dos problemas principales: i) la incapacidad para organizar servicios discretos de autobús y autocar eficientes y de alta calidad, y ii) condiciones de trabajo y conducción inadecuadas para los conductores en el transporte ocasional en autobús y autocar. Los problemas detectados existen en toda la UE.

¿Qué se pretende conseguir?

La iniciativa tiene por objeto: i) garantizar servicios discretos de autobús y autocar eficientes y de alta calidad; y ii) mejorar las condiciones de trabajo y conducción de los conductores, en particular reduciendo el estrés y la fatiga de los conductores que pueda conllevar el transporte discrecional en autobús y autocar. Los objetivos específicos son los siguientes: i) garantizar una distribución más flexible de las pausas y los períodos de descanso; y ii) fomentar la igualdad de trato entre las operaciones de transporte discrecional de viajeros internacionales y nacionales.

¿Cuál es el valor añadido de la actuación a nivel de la UE (respecto a la subsidiariedad)?

Si no se modifica el Reglamento (CE) n.º 561/2006, es probable que los problemas detectados persistan, poniendo en peligro la competitividad y las condiciones de trabajo del sector del transporte discrecional en autobús y autocar. Los problemas detectados existen en toda la UE y tienen las mismas causas subyacentes. Por lo tanto, es necesario actuar a escala de la UE para garantizar unas buenas condiciones de trabajo de los conductores, mejorar la seguridad vial y evitar distorsiones de la competencia en el mercado europeo.

La evaluación *ex post* de 2017 reconoció el valor añadido de la UE y los resultados positivos a escala de la UE derivados de la armonización de las condiciones mínimas de trabajo de los conductores y operadores que realizan actividades de transporte nacionales y transfronterizas en la UE. La actuación a escala de la UE contribuiría a lograr normas adecuadas para el sector del transporte discrecional de viajeros por carretera, así como a reducir la escasez de conductores. Se espera que la acción a escala de la UE tenga consecuencias positivas para los operadores turísticos y de viajes. Dicha acción permitirá a los operadores y conductores organizar las operaciones de transporte de manera más eficiente, al tiempo que: i) se garantizan unas normas estrictas para las condiciones de trabajo de los conductores; y ii) se hacen cumplir las normas vigentes de manera eficaz y coherente en todos los Estados miembros.

B. Soluciones

¿Cuáles son las distintas opciones posibles para alcanzar los objetivos? ¿Existe o no una opción preferida? Si no es así, ¿por qué?

Se han diseñado tres opciones de actuación (OA A, OA B y OA C) para abordar las causas subyacentes de los problemas. Todas las opciones abordan los problemas detectados, pero varían en cuanto a: i) flexibilidad concedida a las pausas; ii) los criterios admisibles para aplazar los períodos de descanso diarios; y iii) la necesidad de períodos de descanso semanales adaptables. Todas las opciones de actuación tienen en cuenta la relación entre las pausas y los períodos de descanso, por un lado, y la eficiencia operativa, las condiciones

¹ SWD(2017)184 final, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017SC0184>.

de trabajo y la seguridad vial, por otro.

La OA A ofrece una flexibilidad limitada con respecto a las pausas, lo que permite a los conductores dividirlas en períodos de treinta y quince minutos o en quince minutos. Asimismo, permite a los conductores posponer una hora el comienzo de su período de descanso diario cuando el período de conducción diario total de ese día no supere las siete horas, o posponer dos horas el período de descanso diario cuando el período de conducción diario total no supere las cinco horas. Estas excepciones solo se pueden aplicar una vez durante un viaje de ocho días o más. La OA A también armoniza las normas relativas a los servicios discrecionales de transporte en autobús y autocar prestados en un solo Estado miembro con las de los servicios internacionales que atraviesan dos o más Estados miembros, permitiendo también el aplazamiento del período de descanso semanal hasta doce períodos consecutivos de veinticuatro horas en el caso de los servicios prestados en un solo Estado miembro (la denominada «excepción de los doce días»). En la actualidad, la excepción de los doce días solo es aplicable a los servicios prestados a escala internacional, es decir, cuando el servicio cubre dos o más Estados miembros.

La OA B permite a los conductores dividir sus pausas de manera completamente flexible. También les permite posponer una hora el comienzo de su período de descanso diario cuando el período de conducción diario total de ese día no supere las siete horas, o posponer dos horas el período de descanso diario cuando el período de conducción diario total no supere las cinco horas. Estas excepciones solo se pueden aplicar dos veces durante un viaje de ocho días o más. La OA B también permite a los conductores que realizan servicios de al menos ocho días de duración que distribuyan sus períodos de descanso semanales a lo largo de diez semanas consecutivas.

La OA C permite a los conductores dividir sus pausas de manera completamente flexible. También les permite posponer una hora el comienzo de sus períodos de descanso diarios cuando el período de conducción diario total de ese día no supere las siete horas, o posponer dos horas el período de descanso diario cuando el período de conducción diario total no supere las cinco horas. Estas excepciones seguramente serían ilimitadas en lo que respecta al número de veces que podrían aplicarse durante un viaje de ocho días o más. La OA C también permite a los servicios nacionales discrecionales de transporte de viajeros acogerse a la excepción de los doce días y elimina la condición de servicio único a que se refiere el artículo 8, apartado 6 *bis*, del Reglamento (CE) n.º 561/2006, así como la obligación de disfrutar de dos períodos de descanso semanales normales después de acogerse a la excepción de los doce días.

La OA A fue seleccionada como la opción preferida porque es más eficaz en la consecución de los objetivos políticos que la OA B y la OA C. En términos de eficiencia, la OA C y la OA B muestran mejores relaciones coste-beneficio. Sin embargo, esto no refleja los efectos positivos de la OA A en las condiciones de trabajo, que no pudieron cuantificarse.

La OA A abordaría los problemas que las normas actuales causan en lo que respecta a las condiciones de trabajo, utilizando al mismo tiempo medidas compensatorias para mitigar los riesgos. Así pues, se espera que la OA A tenga un impacto positivo en las condiciones de trabajo. La OA B y la OA C también abordarían estos problemas, pero darían pie a nuevas situaciones que se prevé que afecten negativamente a las condiciones de trabajo. Más concretamente, las ampliaciones del ciclo de trabajo podrían utilizarse con frecuencia en la OA B y la OA C, lo que significa que el impacto en las condiciones de trabajo sería negativo. La OA B y la OA C también conllevarían cambios significativos en las normas relativas a los períodos de descanso semanales, lo que tendría repercusiones negativas en las condiciones de trabajo que eclipsarían con creces cualquier beneficio derivado de una mayor autonomía y libertad de los conductores con respecto a su carga de trabajo.

Además, la OA A es la más coherente con los objetivos del Reglamento (CE) n.º 561/2006 de armonizar las condiciones de competencia entre los modos de transporte terrestre, en particular la igualdad de trato entre los servicios discrecionales internacionales y nacionales, y de mejorar las condiciones de trabajo. También es la más coherente (aunque en menor medida) con el objetivo de igualdad de género. Todas las opciones cumplen el requisito de subsidiariedad y se consideran proporcionadas.

¿Cuáles son las opiniones de las distintas partes interesadas? ¿Quién apoya cada opción?

La opción de actuación preferida (OA A) cuenta con el apoyo de los operadores de transporte por carretera, las asociaciones empresariales y los conductores autónomos, ya que: i) permite normas más flexibles para organizar servicios más eficientes y de gran calidad; y ii) garantiza la igualdad de trato entre todos los operadores de transporte discrecional de viajeros en toda la UE. Sin embargo, estas partes interesadas estarían más a favor de la OA C, que generaría los mayores beneficios económicos. Los sindicatos, los conductores que trabajan por cuenta ajena y las autoridades manifestaron una visión mucho menos positiva sobre la OA C y la OA B, y se opusieron menos a las medidas incluidas en la OA A.

C. Repercusiones de la opción preferida

¿Cuáles son las ventajas de la opción preferida (o, en su defecto, de las opciones principales)?

Se espera que la opción preferida genere beneficios económicos (en términos de ahorro de costes gracias a una mayor flexibilidad de las normas) y protección social (en cuanto a la mejora de las condiciones de trabajo de los conductores). En particular, se espera que esto tenga un impacto positivo en la calidad de los servicios discrecionales de transporte de viajeros y en la igualdad de trato entre todos los operadores del transporte discrecional de viajeros (es decir, los que prestan servicios internacionales y nacionales). También se concluyó que las repercusiones medioambientales eran ligeramente positivas, pero no se pudieron cuantificar.

Para los **operadores** de transporte discrecional en autobús y autocar, se espera que la opción preferida genere un ahorro de costes de ajuste de entre 106,4 y 141,9 millones EUR, expresado como valor actual durante el período 2025-2050 con respecto a la base de referencia (a precios de 2021), gracias a: i) unas reglas más flexibles sobre las pausas y los períodos de descanso; y ii) la ampliación de la excepción de los doce días a los operadores que prestan servicios nacionales discrecionales de transporte de viajeros.

Para los **conductores**, se espera que la opción de actuación preferida dé lugar a una mejora de las condiciones de trabajo y facilite el cumplimiento de las normas, lo que reducirá el estrés y la fatiga de los conductores y, de forma indirecta, mejorará la seguridad vial.

¿Cuáles son los costes de la opción preferida (o, en su defecto, de las opciones principales)?

La opción preferida no modifica las disposiciones relativas a la ejecución de las normas y la presentación de informes sobre el cumplimiento de las mismas.

La opción preferida conlleva pequeños ajustes que requieren que las autoridades de los Estados miembros se familiaricen con los cambios. Estos costes puntuales de ajuste para las autoridades de los Estados miembros se estiman en aproximadamente 5,4 millones EUR con respecto a la base de referencia en 2025 (a precios de 2021).

Además, en el caso de los operadores de transporte discrecional en autobús y autocar, los costes puntuales de ajuste para familiarizarse con las nuevas normas se estiman en 0,6 millones EUR con respecto a la base de referencia en 2025 (a precios de 2021). Sin embargo, teniendo en cuenta el ahorro de costes de ajuste, el ahorro neto de costes para los operadores de servicios de autobús y autocar se estima entre 105,8 y 141,3 millones EUR en relación con la base de referencia, expresado como valor actual durante el período 2025-2050.

¿Cuáles son las repercusiones para las pymes y la competitividad?

Se espera que las repercusiones para las pymes sean positivas. Se considera que la opción de actuación preferida dé lugar a un ahorro neto de costes para los operadores de servicios discrecionales de transporte en autobús y autocar de entre 105,8 y 141,3 millones EUR, expresados como valor actual durante el período 2025-2050 con respecto a la base de referencia. Teniendo en cuenta la gran proporción de pymes que conforman el mercado del transporte discrecional en autobús y autocar, se espera que una parte significativa de este ahorro neto de costes se atribuya a las pymes, aunque no se dispuso de datos que permitieran identificarlas.

¿Habrá repercusiones significativas en los presupuestos y las administraciones nacionales?

La opción preferida conlleva pequeños ajustes para que las autoridades de los Estados miembros se familiaricen con los cambios. Los costes puntuales de ajuste para las autoridades de los Estados miembros se estiman en 5,4 millones EUR con respecto a la base de referencia en 2025 (a precios de 2021).

¿Habrá otras repercusiones significativas?

Se esperan repercusiones positivas para el mercado único y la competencia. Además, se mantendrán unas normas de trabajo y unos niveles de seguridad elevados en toda la UE.

Proporcionalidad

La opción preferida no rebasa los límites estrictamente necesarios para lograr los objetivos políticos generales. La flexibilidad propuesta para las pausas y los períodos de descanso y la adaptación de la excepción de los doce días a los servicios nacionales mejorarán el rendimiento empresarial y la eficiencia de los servicios, así como las condiciones de trabajo de los conductores. Los costes derivados de la aplicación de las medidas de la opción preferida son muy limitados, especialmente si se comparan con el ahorro neto de costes que pueden generar.

D. Seguimiento

¿Cuándo se revisará la política?

Los servicios de la Comisión supervisarán la aplicación y la eficacia del Reglamento (CE) n.º 561/2006 sobre la base de los informes presentados por los Estados miembros con arreglo a lo dispuesto en el artículo 17 del Reglamento. Además, los efectos de la iniciativa serán objeto de seguimiento por parte de Eurostat o a través de encuestas específicas.