



Consejo de la
Unión Europea

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

9734/23

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

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

PROPUESTA

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.:	COM(2023) 256 final
Asunto:	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 diarios y semanales mínimos en el sector del transporte discrecional de viajeros

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2023) 256 final.

Adj.: COM(2023) 256 final



Bruselas, 24.5.2023
COM(2023) 256 final

2023/0155 (COD)

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 diarios y semanales mínimos en el sector del transporte discrecional de viajeros

{SEC(2023) 197 final} - {SWD(2023) 137 final} - {SWD(2023) 138 final}

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

• Razones y objetivos de la propuesta

La presente propuesta trata sobre una revisión del Reglamento (CE) n.º 561/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo¹. Dicho Reglamento establece tiempos máximos de conducción diarios y semanales, así como períodos mínimos de pausa y de descanso diario y semanal para los conductores del sector del transporte comercial.

El Reglamento (CE) n.º 561/2006 abarca dos tipos de conductores. Por un lado, hace referencia a los conductores dedicados al transporte por carretera de mercancías en vehículos cuya masa máxima autorizada sea superior a 3,5 toneladas [a partir del 1 de julio de 2026, el Reglamento (CE) n.º 561/2006 se aplicará también a los vehículos cuya masa máxima autorizada sea superior a 2,5 toneladas en operaciones de transporte internacional o en operaciones de cabotaje]. Por otro lado, atañe a los conductores dedicados al transporte de viajeros en vehículos fabricados o adaptados de forma permanente para transportar a más de nueve personas, incluido el conductor.

El Reglamento (CE) n.º 561/2006 se aplica 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, el sector del transporte discrecional de viajeros presenta características diferentes en comparación con el transporte de mercancías y el transporte regular de viajeros. Estas diferencias hacen que el sector del transporte discrecional de viajeros afecte de manera distinta a las condiciones de trabajo de los conductores y, por tanto, requiere una adaptación de las normas relativas a los tiempos de conducción y las pausas y los períodos de descanso mínimos que les son aplicables.

El transporte discrecional de viajeros se caracteriza especialmente por la alta estacionalidad (picos de demanda de desplazamientos de viajeros en determinadas temporadas del año, en particular durante las vacaciones de invierno y de verano). También se caracteriza por diferentes distancias de conducción en función de las actividades turísticas que realizan los viajeros, como las visitas. Esto significa que se recorren distancias más largas al principio y al final del viaje y una duración más corta del tiempo de conducción en el lugar donde se desarrollan las actividades turísticas. El sector debe dar cabida a las solicitudes de viajeros no planificadas y espontáneas, dentro de lo razonable, en lo que respecta a paradas adicionales y cambios de ruta o de horario. Por lo general, el tiempo de conducción es inferior que en el transporte de mercancías o en los servicios regulares de autobús. Además, los conductores suelen dormir en hoteles y rara vez conducen por la noche. Al mismo tiempo, pueden estar sujetos durante el tiempo de trabajo a algunas actividades adicionales, a menudo resultantes de interacciones con los viajeros, por ejemplo, ofrecerles asesoramiento.

El sector del transporte discrecional de viajeros lleva muchos años cuestionando la adecuación de las normas actuales, que en 2017 se sometió también a la evaluación *ex post* de

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).

la legislación social de la UE en el sector del transporte por carretera² como parte del programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT).

Sin embargo, al preparar la propuesta legislativa tras la evaluación, la Comisión optó por abordar en primer lugar los problemas más graves de los conductores que se dedican al transporte de mercancías, como los largos períodos fuera del domicilio y las condiciones de trabajo y descanso inadecuadas. Por tanto, la propuesta de revisión del Reglamento (CE) n.º 561/2006, adoptada por la Comisión como parte del paquete de movilidad I el 31 de mayo de 2017³, no abordó los problemas particulares a los que se enfrentan los conductores que trabajan en el transporte discrecional de viajeros en autobús y autocar. Sin embargo, los colegisladores debatieron esta cuestión y, al adoptar el Reglamento (UE) 2020/1054 del Parlamento Europeo y del Consejo⁴, se decidió incluir el artículo 8, apartado 10, en el Reglamento (CE) n.º 561/2006. Dicho artículo exigía a la Comisión que evaluara si podían adoptarse normas más adecuadas para los conductores que prestan servicios discrecionales de transporte de viajeros, según la definición del artículo 2, punto 4, del Reglamento (CE) n.º 1073/2009⁵.

La evaluación de impacto realizada para esta iniciativa⁶ confirmó que las normas actuales son, en cierta medida, inadecuadas para el sector del transporte discrecional de viajeros. A menudo resultan obligatorios los períodos de descanso y las pausas cuando los conductores no los necesitan, lo que les impide organizar y realizar viajes según lo deseado por los clientes o durante períodos estacionales de mayor actividad. Esto puede afectar a los ingresos de los conductores, especialmente a los autónomos. Las normas actuales también afectan negativamente a las condiciones de trabajo de los conductores, ya que no pueden hacer pausas en momentos convenientes ni reducir al mínimo las pernoctaciones fuera del hogar. Esto, a su vez, afecta al estrés y a los niveles de fatiga de los conductores, lo que merma el atractivo de la profesión de conductor y pone en peligro la seguridad vial.

Además, actualmente existe una desigualdad de condiciones entre los proveedores de servicios discrecionales de transporte de viajeros nacionales e internacionales. Esto se debe a que los servicios discrecionales que solo tienen lugar en un Estado miembro no pueden aplicar la excepción de doce días (es decir, el aplazamiento del período de descanso semanal hasta doce períodos consecutivos de veinticuatro horas tras un período de descanso semanal normal previo) prevista en el artículo 8, apartado 6, letra a), del Reglamento (CE) n.º 561/2006, tal como se establece para los servicios internacionales. Por ejemplo, un viaje de larga distancia dentro de Alemania no puede acogerse a la excepción de doce días, mientras que un viaje entre Bélgica y Luxemburgo puede acogerse a dicha excepción, aunque no haya diferencias entre estas dos operaciones en lo que respecta a la distancia y la duración.

² SWD(2017) 184 final, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017SC0184>.

³ COM(2017) 277 final.

⁴ Reglamento (UE) 2020/1054 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2020, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 561/2006 en lo que respecta a los requisitos mínimos sobre los tiempos de conducción máximos diarios y semanales, las pausas mínimas y los períodos de descanso diarios y semanales y el Reglamento (UE) n.º 165/2014 en lo que respecta al posicionamiento mediante tacógrafos (DO L 249 de 31.7.2020, p. 1).

⁵ Reglamento (CE) n.º 1073/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen normas comunes de acceso al mercado internacional de los servicios de autocares y autobuses y por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 561/2006 (versión refundida) (DO L 300 de 14.11.2009, p. 88).

⁶ SWD(2023) 137 final.

Por este motivo, la presente propuesta tiene por objeto: i) garantizar una distribución más flexible de las pausas y los períodos de descanso; y ii) establecer la igualdad de trato entre las operaciones de transporte discrecional de viajeros internacionales y nacionales. La propuesta no introduce cambios en la duración mínima de las pausas o los períodos de descanso ni en los tiempos máximos de conducción. Por tanto, pretende garantizar unos servicios discretos de transporte de viajeros eficientes y de calidad y mejorar las condiciones de trabajo y conducción de los conductores, en particular para reducir al mínimo su estrés y fatiga.

- **Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial**

La presente propuesta de revisión del Reglamento (CE) n.º 561/2006 es coherente con la política de transporte por carretera de la Unión y, en particular, con las normas pertinentes que conforman el marco del mercado interior del transporte por carretera de la Unión. En particular, es coherente con el Reglamento (UE) n.º 165/2014, relativo a los tacógrafos en el transporte por carretera⁷, la Directiva 2002/15/CE, relativa a la ordenación del tiempo de trabajo de las personas que realizan actividades móviles de transporte por carretera⁸ y la Directiva 2006/22/CE, sobre las condiciones mínimas para la aplicación de la legislación social relativa a las actividades de transporte por carretera⁹. También es coherente con el Reglamento (CE) n.º 1073/2009 por el que se establecen normas comunes de acceso al mercado internacional de los servicios de autocares y autobuses.

- **Coherencia con otras políticas de la UE**

La propuesta de revisión del Reglamento (CE) n.º 561/2006 es plenamente coherente con la estrategia de movilidad sostenible e inteligente¹⁰. Dicha estrategia exige ayudar al sector del transporte y a los sectores conexos de la cadena de valor, como los operadores de viajes y turismo, a recuperarse mejor de la pandemia de COVID-19 y a ser más resilientes, fomentando al mismo tiempo un entorno de trabajo más atractivo para los trabajadores del transporte. Además, la iniciativa es coherente con otras políticas de la UE, en particular con las medidas para garantizar la seguridad vial.

En términos más generales, la propuesta contribuye a uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que la UE se ha comprometido a aplicar como parte de la Agenda 2030, a

⁷ 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).

⁸ 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).

⁹ 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. 35).

¹⁰ Comunicación de la Comisión «Estrategia de movilidad sostenible e inteligente: encauzar el transporte europeo de cara al futuro», adoptada el 9 de diciembre de 2020 [COM(2020) 789 final].

saber, el ODS 8 sobre la promoción del crecimiento económico, el empleo productivo y el trabajo decente¹¹.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

• Base jurídica

La presente propuesta modifica el Reglamento (CE) n.º 561/2006 y, por tanto, se apoya en la misma base jurídica, a saber, el artículo 91, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

• Subsidiariedad (en el caso de competencia no exclusiva)

De conformidad con el artículo 4, apartado 2, letra g), del TFUE, la Unión comparte competencias con los Estados miembros para regular el transporte. No obstante, las normas vigentes solo las puede modificar el legislador de la Unión.

En ausencia de acción a escala de la Unión, es muy probable que los problemas detectados persistan. Los Estados miembros no pueden abordar estos problemas individualmente, dado su carácter transfronterizo y el hecho de que las normas que deben modificarse sobre las pausas y los períodos mínimos de descanso diario y semanal están actualmente establecidas en la legislación de la Unión. Por ello, está justificada la actuación a escala de la Unión.

• Proporcionalidad

La propuesta no excede de lo necesario para hacer frente a los problemas detectados en relación con: i) las condiciones de trabajo inadecuadas para los conductores que prestan servicios discrecionales de transporte de viajeros por carretera; y ii) la desigualdad de condiciones entre los servicios discrecionales nacionales de transporte de viajeros por carretera y los servicios discrecionales internacionales de transporte de viajeros por carretera.

Como se indica en la sección 8.1 de la evaluación de impacto, la propuesta aplica la opción política considerada la solución más adecuada y proporcionada. Esta solución ofrece un equilibrio entre la mejora de las condiciones de trabajo y de descanso de los conductores, permitiendo al mismo tiempo que los operadores organicen las operaciones de transporte con la mayor eficiencia posible, y el cumplimiento de las normas vigentes de manera efectiva y coherente a través de las fronteras.

• Elección del instrumento

Puesto que la propuesta modifica un reglamento, el instrumento elegido es también un reglamento. Teniendo en cuenta el número limitado de modificaciones propuestas, no es necesario ni adecuado refundir el Reglamento.

¹¹ Comunicación de la Comisión «Próximas etapas para un futuro europeo sostenible. Acción europea para la sostenibilidad», adoptada el 22 de noviembre de 2016 [COM(2016) 739 final].

3. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES *EX POST*, DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

- **Evaluaciones *ex post* y controles de la adecuación de la legislación existente**

El Reglamento (CE) n.º 561/2006 fue objeto de una evaluación *ex post* que finalizó el 31 de mayo de 2017¹² y que se llevó a cabo como parte del programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT).

La evaluación *ex post* concluyó esencialmente que algunas de las normas sobre la organización de los tiempos de conducción, las pausas y los períodos de descanso pueden no ser adecuadas para el sector del transporte discrecional de viajeros debido a sus particularidades y a las necesidades específicas del servicio.

- **Consultas con las partes interesadas**

La presente propuesta es consecuencia de una amplia consulta con las partes interesadas que tuvo lugar a lo largo de 2021 y 2022.

La Comisión llevó a cabo una consulta pública entre el 21 de enero de 2021 y el 18 de febrero de 2021 sobre la evaluación inicial de impacto¹³. Se recibió un total de ochenta y siete respuestas de autoridades públicas, partes interesadas del sector, sindicatos, conductores y ciudadanos. En general, los comentarios aludieron a un problema con las normas vigentes sobre los servicios discretionales de transporte de viajeros por carretera. Posteriormente, se llevó a cabo una consulta pública abierta de doce semanas, entre el 23 de noviembre de 2021 y el 18 de febrero de 2022, en la que se recibió un total de 170 contribuciones. De dicha consulta se recabó información valiosa sobre los retos a los que se enfrentan el sector y sus agentes, así como sobre la preferencia de los encuestados por medidas políticas específicas. En el transcurso del estudio de apoyo realizado por un contratista externo, se llevó a cabo una consulta específica con las partes interesadas para obtener información precisa y detallada sobre: i) el funcionamiento del transporte discrecional de viajeros por carretera; ii) los problemas relacionados con la legislación vigente; y iii) las opiniones de las partes interesadas sobre posibles medidas políticas. Por último, un contratista externo llevó a cabo tres estudios de casos, centrados en pequeños, medianos y grandes operadores de diferentes Estados miembros. En las distintas actividades de consulta, se recabaron especialmente las aportaciones de los siguientes tipos de partes interesadas: asociaciones empresariales, operadores de autobuses y autocares, sindicatos, conductores individuales y autoridades públicas.

La amplia consulta puso de manifiesto que los puntos de vista sobre las normas actuales y los posibles cambios en dichas normas difieren considerablemente, tanto entre empleadores y trabajadores, como entre pequeñas empresas y grandes empresas. En su mayor parte, los sindicatos y la mayoría de los conductores (en régimen de trabajo por cuenta ajena) se opusieron a la introducción de nuevas flexibilidades en la organización del trabajo y en los períodos de descanso para los conductores de autobuses y autocares. Esto se debe a que consideraban que tales cambios provocarían un deterioro de las condiciones de trabajo. No

¹² SWD(2017) 184 final.

¹³ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12488-Bus-and-coach-drivers-EU-rules-on-driving-and-rest-times_es.

obstante, los conductores se mostraron dispuestos a apoyar algunos cambios en las normas, por ejemplo en lo que se refiere a: i) una ampliación de la excepción de doce días a los viajes discrecionales nacionales; y ii) aunque en menor medida, ajustes de las normas sobre los tiempos de pausa y el fraccionamiento de las pausas obligatorias. La oposición más explícita se refería a los cambios en la distribución de los períodos de descanso diarios y semanales. Por el contrario, la mayoría de los operadores de autobuses y autocares y sus representantes están a favor de cambios de gran calado en las normas sobre la distribución de las pausas y sobre los períodos de descanso diarios y semanales, con el fin de abordar las especificidades del sector y responder mejor a las necesidades de los viajeros. La propuesta tiene en cuenta las aportaciones divergentes recibidas y tiene por objeto lograr un equilibrio entre los problemas detectados y los intereses legítimos de las partes interesadas consultadas.

- **Obtención y uso de asesoramiento especializado**

Un contratista externo asistió a la Comisión mediante la elaboración de un estudio¹⁴ en apoyo de la evaluación de impacto en que se basa la presente propuesta. El estudio proporcionó información valiosa a la Comisión, en particular sobre el diseño de las opciones políticas, evaluar sus repercusiones medioambientales, económicas y sociales y recabar las opiniones de las partes interesadas directamente afectadas.

- **Evaluación de impacto**

Esta propuesta viene apoyada por una evaluación de impacto que recibió un dictamen favorable con reservas del Comité de Control Reglamentario el 16 de diciembre de 2022¹⁵. En la versión revisada del informe de la evaluación de impacto, se abordaron todas las observaciones del Comité¹⁶.

En la evaluación de impacto se examinaron tres opciones de actuación, cada una de las cuales comprendía un conjunto de medidas políticas. Las opciones de actuación divergían en lo que respecta 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 estas opciones de actuación, destinadas a aplicarse únicamente a las operaciones discrecionales de transporte de viajeros por carretera, son de carácter legislativo. Las opciones incluyen: i) una adaptación limitada a las operaciones discrecionales de transporte de viajeros por carretera en la opción de actuación A; ii) regímenes y disposiciones más flexibles para las pausas y para los períodos de descanso diarios y semanales en la opción C; y iii) un enfoque semiflexible en la opción B.

Más concretamente, la primera opción de actuación («OA A») permitiría a los conductores dividir sus pausas en períodos de treinta y quince minutos o en períodos de quince minutos cada una. También permitiría aplazar una hora el inicio del período de descanso diario cuando el período de conducción diario total de ese día no supere las siete horas, o aplazarlo dos horas cuando el período de conducción diario total no supere las cinco horas. Estas excepciones solo serían posibles una vez durante un viaje de ocho días o más. Además, la OA A también armonizaría las normas aplicables a los servicios de transporte discrecional de viajeros que tengan lugar en un solo país con las normas para los servicios internacionales, permitiendo el aplazamiento del período de descanso semanal hasta doce períodos

¹⁴ <https://op.europa.eu/s/yEMI>

¹⁵ SEC(2023)197 final.

¹⁶ SWD(2023)137 final.

consecutivos de veinticuatro horas tras un período de descanso semanal normal previo (la denominada «excepción de los doce días»).

La segunda opción de actuación («OA B») permitiría a los conductores dividir sus pausas de manera completamente flexible. También permitiría 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 aplazarlo dos horas cuando el período de conducción diario total no supere las cinco horas. Dichas excepciones solo serían posibles dos veces durante un viaje de ocho días o más. Además, la OA B permitiría a los conductores que realizan servicios discrecionales de transporte de viajeros por carretera durante al menos ocho días distribuir sus períodos de descanso semanales a lo largo de diez semanas consecutivas.

La tercera opción de actuación («OA C») también permitiría a los conductores dividir sus pausas de manera completamente flexible. Asimismo, permitiría a los conductores 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 serían ilimitadas en lo que respecta al número de veces que podrían aplicarse durante un viaje de ocho días o más. Además, la OA C también permitiría a los servicios nacionales de transporte discrecional de viajeros acogerse a la excepción de doce días, pero la OA C suprimiría también la condición de «único servicio discrecional»¹⁷ y la obligación de tomar dos períodos de descanso semanales normales después de recurrir a la excepción de doce días.

La opción preferida es la OA A, ya que se considera la opción más eficaz y coherente con el objetivo del Reglamento (CE) n.º 561/2006 de mejorar las condiciones de trabajo, a pesar de su peor relación coste-beneficio en comparación con la OA C y la OA B. Sin embargo, en términos de equilibrio entre las medidas que ofrecen una mayor flexibilidad en la organización de pausas y períodos de descanso, por una parte, y el mantenimiento de las condiciones de trabajo de los conductores, por otra, la OA A se considera más proporcionada que la OA B y la OA C.

La opción preferida no afecta al total de pausas mínimas, a los tiempos de conducción máximos diarios y semanales ni a los períodos mínimos de descanso diario y semanal. Las medidas propuestas en el marco de la opción preferida solo prevén: i) flexibilidad en la distribución de las pausas y los períodos de descanso diarios, y ii) la aplicabilidad de la excepción de doce días a los servicios nacionales de transporte ocasional de viajeros.

Las tres opciones de actuación dan lugar a beneficios netos en relación con la base de referencia. Se estima que los beneficios netos más elevados son los de la OA C (entre 171,3 millones EUR y 242,2 millones EUR), seguidos de la OA B (entre 100,4 millones EUR y 206,8 millones EUR) y la OA A (entre 100,4 millones EUR y 135,8 millones EUR). El ahorro de costes de ajuste para los operadores de autobuses y autocares en la OA A se estima entre 106,4 y 141,9 millones EUR, expresados como valor actual durante el período 2025-2050 con respecto a la base de referencia. La OA B conllevaría un ahorro de costes de ajuste de entre 106,4 y 212,8 millones EUR, y la OA C supondría un ahorro de costes de ajuste de entre 177,3 millones EUR y 248,3 millones EUR. Se espera que el ahorro de costes alcance su

¹⁷ Un único servicio discrecional en el contexto del artículo 8, apartado 6 bis, del Reglamento (CE) n.º 561/2006 significa que los conductores solo podrán realizar un viaje en un plazo de doce días para poder aplazar su período de descanso semanal hasta el final del duodécimo día.

máximo efecto en los primeros dos años de aplicación de las nuevas normas y luego disminuya gradualmente con el tiempo, y se espera que el ahorro sea cero a largo plazo (de aquí a 2050) en relación con la base de referencia.

No fue posible cuantificar el impacto social de la opción preferida, en particular debido al tamaño reducido del sector de los servicios discrecionales de transporte de viajeros y a la escasez de datos disponibles sobre este sector. Por lo tanto, solo fue posible realizar una evaluación cualitativa del impacto en las condiciones de trabajo. También se determinó que los impactos medioambientales eran ligeramente positivos, pero no pudieron cuantificarse. Por este motivo, la relación coste-beneficio calculada no refleja el impacto en las condiciones de trabajo ni en el medio ambiente, y las evaluaciones cuantitativas y cualitativas deben combinarse para poder desarrollar una opinión plenamente informada.

- **Adecuación regulatoria y simplificación**

La propuesta de revisión del Reglamento (CE) n.º 561/2006 para adaptar las normas actuales a las especificidades del sector del transporte discrecional de viajeros facilitará a los operadores y a los conductores la organización de servicios eficientes y de alta calidad. Esto tendrá un impacto positivo en sus resultados comerciales, en particular mediante el ahorro de costes y la mejora de la oferta de servicios. El ahorro de costes neto para las empresas a las que atañe la propuesta es 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. Las pymes, que tienden a operar con un número limitado de conductores y autobuses, serán las que más se beneficiarán de las medidas propuestas. Las administraciones públicas pueden incurrir en algunos costes limitados para familiarizarse con las nuevas normas, estimados en 5,4 millones EUR, expresados como valor actual durante el período 2025-2050 en relación con la base de referencia. Al mismo tiempo, se esperan efectos positivos de la resolución de las actuales dificultades de cumplimiento, aunque estos beneficios no pudieron cuantificarse.

- **Derechos fundamentales**

La presente propuesta contribuye a la consecución de los objetivos de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea¹⁸ y, en particular, de su artículo 31, que establece el derecho a unas condiciones de trabajo justas y equitativas. Esto se debe a que se espera que la propuesta mejore las condiciones de trabajo de los conductores discrecionales de autobuses y autocares, permitiendo una flexibilidad limitada pero necesaria en determinadas normas relativas a las pausas y los períodos de descanso diarios y semanales.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

La propuesta no tendrá ninguna incidencia en el presupuesto de la Unión.

5. OTROS ELEMENTOS

- **Planes de ejecución y modalidades de seguimiento, evaluación e información**

La aplicación y la eficacia de esta iniciativa serán objeto de seguimiento a través de una combinación de informes nacionales de aplicación y el análisis de datos de las organizaciones encargadas del cumplimiento de la legislación de la UE y de bases de datos de la UE. En

¹⁸ DO C 326 de 26.10.2012, p. 2.

particular, la evolución del número, los tipos y la frecuencia de las infracciones de las normas sociales recientemente modificadas será objeto de seguimiento y evaluación a través de informes de aplicación basados en el artículo 17 del Reglamento (CE) n.º 561/2006. Este artículo obliga a los Estados miembros a comunicar cada dos años la información necesaria para que la Comisión pueda redactar un informe bienal sobre la aplicación del Reglamento y sobre la evolución de la situación en los sectores correspondientes. Además, se supervisarán y evaluarán tanto las repercusiones económicas como los efectos sobre las condiciones de trabajo y el bienestar de los conductores por medio de Eurostat o de encuestas específicas.

- **Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta**

La propuesta introduce un número limitado de modificaciones en el Reglamento (CE) n.º 561/2006 del siguiente modo:

- En el artículo 4, se modifica la letra n) para actualizar la referencia al Reglamento (CE) n.º 1073/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se derogó el Reglamento (CEE) n.º 684/92 del Consejo¹⁹.
- En el artículo 4, se inserta una nueva letra n *bis*) para introducir la definición necesaria de los servicios discrecionales de transporte de viajeros, tal como se establece en el Reglamento (CE) n.º 1073/2009, y para aclarar que dicha definición abarca tanto los servicios nacionales como los internacionales.
- En el artículo 7, se añade un nuevo apartado para permitir a los conductores que realizan servicios discrecionales de transporte de viajeros que dividan su pausa obligatoria en tres pausas separadas de al menos quince minutos cada una, además de la posibilidad existente de dividir una pausa en dos pausas de quince y treinta minutos.
- En el artículo 8, apartado 2, se añade un nuevo apartado para permitir a los conductores que presten un único servicio discrecional de ocho días o más de duración que pospongan el inicio de su período de descanso diario una hora cuando el período de conducción diario total de ese día no supere las siete horas, o que aplacen el inicio del período de descanso diario dos horas cuando el período de conducción diario total de ese día no supere las cinco horas. El nuevo apartado también aclara las condiciones que deben cumplirse para la aplicación de dichas excepciones.
- En el artículo 8, apartado 6, letra a), se modifican la frase introductoria y la letra a) para ampliar la posibilidad de posponer el período de descanso semanal hasta doce períodos consecutivos de veinticuatro horas, tras un período de descanso semanal normal previo, a los servicios discrecionales nacionales de transporte de viajeros.

¹⁹ Reglamento (CEE) n.º 684/92 del Consejo, de 16 de marzo de 1992, por el que se establecen normas comunes para los transportes internacionales de viajeros efectuados con autocares y autobuses (DO L 74 de 20.3.1992, p. 1).

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 diarios y semanales mínimos en el sector del transporte discrecional de viajeros

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 91, apartado 1,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Previa transmisión del proyecto de acto legislativo a los Parlamentos nacionales,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo²⁰,

Visto el dictamen del Comité de las Regiones²¹,

De conformidad con el procedimiento legislativo ordinario,

Considerando lo siguiente:

- (1) A fin de crear un sector del transporte por carretera eficiente, seguro y socialmente responsable que garantice la no discriminación y atraiga a trabajadores cualificados, es de vital importancia que haya condiciones de trabajo adecuadas para los conductores y condiciones comerciales justas para las empresas de transporte por carretera. Por tanto, es esencial que las normas sociales de la Unión aplicables al sector del transporte por carretera sean claras, proporcionadas y adecuadas al objetivo que se persigue, que sean fáciles de aplicar y de hacer cumplir y que se apliquen de manera efectiva y coherente en toda la Unión.
- (2) Las normas sobre los tiempos de conducción máximos diarios y semanales y sobre las pausas y los períodos de descanso diarios y semanales mínimos establecidas en el Reglamento (CE) n.º 561/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo²² se aplican a las empresas de transporte por carretera y a sus conductores, independientemente de que se dediquen al transporte de viajeros o mercancías o de que, en lo que respecta al transporte de viajeros, el transporte sea regular u discrecional.
- (3) Sin embargo, las especificidades del sector del transporte discrecional de viajeros por carretera no coinciden con las del transporte de mercancías por carretera ni con las del sector del transporte regular de viajeros por carretera. El transporte discrecional de viajeros por carretera se caracteriza por una alta estacionalidad y un tiempo de

²⁰ DO C de , p. .

²¹ DO C de , p. .

²² 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).

conducción variable, que dependen de las actividades turísticas realizadas por los viajeros. Este tipo de transporte debe tener en cuenta las solicitudes no programadas y espontáneas de los viajeros en lo que respecta a paradas adicionales y cambios en la ruta o en el horario, siempre que sea posible. Por lo general, el transporte discrecional de viajeros por carretera implica menos tiempo de conducción que el transporte de mercancías o los servicios regulares de autobús. Además, los conductores suelen dormir en hoteles y rara vez conducen por la noche. No obstante, durante la jornada pueden desempeñar algunas actividades adicionales, a menudo resultantes de interacciones con los viajeros.

- (4) La evaluación *ex post* del Reglamento (CE) n.º 561/2006 concluyó que algunas de las normas uniformes relativas a las pausas y los períodos de descanso mínimos no se ajustan a las especificidades de los servicios discretionales de transporte de viajeros por carretera. Otras evaluaciones realizadas por la Comisión a este respecto han puesto de manifiesto que algunos de los requisitos del Reglamento (CE) n.º 561/2006 sobre las pausas y los períodos de descanso diarios y semanales son inadecuados y poco prácticos para los conductores y los operadores que se dedican al transporte discrecional de viajeros por carretera, ya que repercuten negativamente en la capacidad de organizar servicios discretionales de transporte de viajeros que sean eficientes y de calidad, en las condiciones de trabajo de los conductores y, por consiguiente, en la seguridad vial.
- (5) Por consiguiente, conviene adaptar los requisitos relativos a las pausas y los períodos de descanso mínimos a los requisitos específicos de los servicios discretionales de transporte de viajeros por carretera. También conviene armonizar las normas aplicables a los servicios discretionales de transporte de viajeros por carretera nacionales e internacionales.
- (6) La flexibilización de las normas de programación de las pausas y los períodos de descanso de los conductores que efectúen servicios discretionales de transporte de viajeros por carretera no debe en modo alguno poner en peligro la seguridad de los conductores ni la seguridad vial, aumentar el nivel de fatiga de los conductores ni provocar un deterioro de las condiciones de trabajo. Por lo tanto, esta flexibilidad no debe alterar las normas actuales sobre el total de pausas mínimas, sobre los períodos máximos de conducción diarios y semanales ni sobre el tiempo máximo de conducción quincenal.
- (7) Para garantizar una definición uniforme de los servicios discretionales de transporte de viajeros, es necesario aclarar que la definición establecida en el Reglamento (CE) n.º 1073/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo²³ abarca tanto los servicios nacionales como los internacionales. También procede actualizar la referencia al Reglamento (CE) n.º 1073/2009, por el que se derogó el Reglamento (CEE) n.º 684/92 del Consejo²⁴.
- (8) Una mayor flexibilidad en la programación de las pausas para los conductores que realizan servicios discretionales de transporte de viajeros por carretera no debe

²³ Reglamento (CE) n.º 1073/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen normas comunes de acceso al mercado internacional de los servicios de autocares y autobuses y por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 561/2006 (versión refundida) (DO L 300 de 14.11.2009, p. 88).

²⁴ Reglamento (CEE) n.º 684/92 del Consejo, de 16 de marzo de 1992, por el que se establecen normas comunes para los transportes internacionales de viajeros efectuados con autocares y autobuses (DO L 74 de 20.3.1992, p. 1).

impedir que dichos conductores realicen pausas de la duración mínima necesaria para poder descansar adecuadamente. Por lo tanto, conviene fijar una duración mínima para cada pausa. De este modo, debe permitirse a los conductores que realizan servicios discrecionales de transporte de viajeros por carretera dividir su pausa obligatoria en tres pausas separadas de al menos quince minutos cada una, además de la otra posibilidad de dividir una pausa.

- (9) Para garantizar que no se abuse del aumento de flexibilidad en la programación de los períodos de descanso de los conductores que prestan servicios discrecionales de transporte de viajeros por carretera, es esencial delimitar claramente el alcance de dicha flexibilidad y también prever controles adecuados. Por consiguiente, los conductores deben poder aplazar el inicio de sus períodos de descanso diarios un máximo de una o dos horas, en los casos en que el período de conducción de ese día no haya superado las cinco o siete horas, respectivamente, y deben aplazar el inicio únicamente cuando se realicen viajes de ocho días o más. Asimismo, durante el viaje completo, esta flexibilidad debe limitarse a una sola vez para cada excepción. Además de los datos registrados por el tacógrafo, debe ser posible cotejar estas circunstancias con una copia impresa del aparato de control o del registro de servicio.
- (10) Limitar la posibilidad de aplazar el período de descanso semanal hasta doce períodos consecutivos de veinticuatro horas exclusivamente a los servicios internacionales discrecionales de transporte de viajeros tiene un impacto negativo en términos de competencia leal y no falseada entre los operadores, sobre todo las pequeñas y medianas empresas. Los servicios nacionales discrecionales de transporte de viajeros también podrían prestar sus servicios en las mismas condiciones que los servicios internacionales discrecionales de transporte de viajeros en lo que respecta a la distancia recorrida, la duración o los servicios prestados a los viajeros. Por lo tanto, los servicios nacionales discrecionales de transporte de viajeros también deben beneficiarse de esta posibilidad.
- (11) Dado que los objetivos del presente Reglamento, a saber, garantizar la competencia leal y mejorar las condiciones de trabajo y la seguridad vial mediante la armonización de las normas relativas a las pausas y los períodos de descanso de los conductores que efectúan servicios discrecionales de transporte de viajeros por carretera, no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros debido a la naturaleza de los propios objetivos, sino que pueden lograrse mejor a escala de la Unión, esta puede adoptar medidas de acuerdo con el principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea. De conformidad con el principio de proporcionalidad establecido en el mismo artículo, el presente Reglamento no excede de lo necesario para alcanzar dichos objetivos.
- (12) Procede, por tanto, modificar el Reglamento (CE) n.º 561/2006 en consecuencia,
HAN ADOPTADO EL PRESENTE REGLAMENTO:

Artículo 1

El Reglamento (CE) n.º 561/2006 se modifica como sigue:

- 1) El artículo 4 se modifica como sigue:
- a) la letra n) se sustituye por el texto siguiente:

«n) “servicios regulares de transporte de viajeros”: los servicios nacionales e internacionales tal como se definen en el artículo 2, puntos 2 y 3, del Reglamento (CE) n.º 1073/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo*;

* Reglamento (CE) n.º 1073/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen normas comunes de acceso al mercado internacional de los servicios de autocares y autobuses y por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 561/2006 (DO L 300 de 14.11.2009, p. 88).»;

b) se inserta la siguiente letra n *bis*):

«n *bis*) “servicios discrecionales de transporte de viajeros”: los servicios nacionales e internacionales discrecionales conforme a su definición en el artículo 2, punto 4, del Reglamento (CE) n.º 1073/2009;».

2) En el artículo 7, se añade el párrafo cuarto siguiente:

«En el caso de un conductor que efectúe un servicio discrecional de transporte de viajeros, la pausa a que se refiere el párrafo primero podrá sustituirse también por tres pausas de al menos quince minutos cada una, distribuidas durante el período de conducción a que se refiere el párrafo primero, de manera que se cumpla lo dispuesto en dicho párrafo.».

3) El artículo 8 se modifica como sigue:

a) se inserta el apartado 2 *bis* siguiente:

«2 *bis*. Siempre que no se comprometa la seguridad vial, un conductor que efectúe un servicio discrecional de transporte de viajeros de una duración de al menos ocho días podrá eximirse del cumplimiento de lo dispuesto en el apartado 2, párrafo primero, de las siguientes maneras:

a) aplazar el período de descanso diario un máximo de una hora, siempre que el tiempo total acumulado de conducción de ese día no haya superado las siete horas;

b) aplazar el período de descanso diario un máximo de dos horas, siempre que el tiempo total acumulado de conducción de ese día no haya superado las cinco horas.

Cada una de las excepciones contempladas en el párrafo primero, letras a) y b), solo podrá utilizarse una vez durante el recorrido a que se refiere el párrafo primero.

El conductor deberá señalar el motivo de la excepción manualmente en la hoja de registro del aparato de control o en un documento impreso del aparato de control o en el registro de servicio, a más tardar al llegar a destino o al punto de parada adecuado.»;

b) en el apartado 6 *bis*, la frase introductoria y la letra a) se sustituirán por el texto siguiente:

«No obstante lo dispuesto en el apartado 6, un conductor que efectúe un único servicio discrecional de transporte de viajeros podrá aplazar el período de descanso

semanal hasta doce períodos consecutivos de veinticuatro horas tras un período de descanso semanal normal previo, siempre que:

a) el servicio dure al menos veinticuatro horas consecutivas;».

Artículo 2

El presente Reglamento entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

El presente Reglamento será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

Hecho en Bruselas, el

Por el Parlamento Europeo
El Presidente / La Presidenta

Por el Consejo
El Presidente / La Presidenta