

Preguntas y respuestas sobre la aplicación del paquete de movilidad 1

El paquete de movilidad 1 ya está en vigor y las disposiciones sociales sobre los tiempos de conducción y las condiciones de descanso de los conductores se aplican desde el 20 de agosto de 2020. La prioridad de la Comisión Europea es ahora garantizar un entendimiento común y una aplicación coherente de las nuevas disposiciones. Por consiguiente, la Comisión preparó la siguiente primera serie de preguntas y respuestas para abordar las cuestiones de aplicación más apremiantes planteadas por el sector. Esta se complementará gradualmente con otras preguntas y respuestas sobre las demás disposiciones del paquete de movilidad 1, cuando sea necesario. Debería servir de guía para los conductores, los operadores de transporte por carretera y las autoridades para garantizar que las normas se apliquen y controlen de manera armonizada en toda la UE.

CLÁUSULA DE EXENCIÓN DE RESPONSABILIDAD: Este conjunto de preguntas y respuestas fue preparado por los servicios de la Comisión y no compromete a la Comisión Europea. Solo el Tribunal de Justicia de la Unión Europea es competente para formular interpretaciones vinculantes del Derecho de la Unión. En este contexto, cabe señalar que el artículo 8, apartado 8, y el artículo 8, apartado 8 bis, del Reglamento (CE) n.º 561/2006, cubiertos por las preguntas 1 a 6, son actualmente objeto de un recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia. Los ejemplos presentados son ilustrativos y la lista de ejemplos concretos seguirá ampliándose.

I. Retorno de un conductor

[1. ¿Cómo debe entenderse y aplicarse la obligación de retorno del conductor a su domicilio? ¿Cuáles son las obligaciones y los derechos respectivos del empresario y del conductor?]

Artículo 8, apartado 8 bis

El objetivo de la medida es mejorar las condiciones de trabajo de los conductores en el transporte por carretera evitando que pasen períodos excesivamente largos en la carretera.

La empresa de transporte tiene la obligación de organizar el trabajo de los conductores de manera que puedan regresar (a su domicilio) en cada período de tres o cuatro semanas consecutivas (dependiendo de si el conductor ha disfrutado de dos descansos semanales reducidos consecutivos).

El artículo 8, apartado 8 bis, del Reglamento se refiere a los dos posibles lugares de retorno que debe ofrecer y organizar el empresario, a saber, el centro de operaciones del empresario en el que el conductor tenga su base habitual en el Estado miembro de establecimiento del empresario, o el lugar de residencia del conductor cuando este último difiera del lugar de establecimiento del empresario.

Como se indica en el considerando (14) del Reglamento, «[...] los conductores son libres de elegir dónde pasar su período de descanso», corresponde al conductor elegir entre las dos opciones ofrecidas por el empresario. Esto implica que el empresario no puede obligar al conductor a elegir el lugar de establecimiento del empresario como lugar de retorno.

Puede plantearse una cuestión cuando el conductor no se pronuncie entre estas dos posibilidades. En este caso, el empresario puede elegir entre ambas, en función de lo que se considere más conveniente. Las pruebas en este contexto incluirían una invitación (por ejemplo, un correo electrónico), dirigida al conductor, pero sin seguimiento, dándole a elegir entre el lugar de residencia o el centro de operaciones de la empresa.

Otra cuestión es el lugar en que el conductor se toma finalmente su descanso. A este respecto, el Reglamento no establece ningún lugar concreto y no puede haber infracción alguna del Derecho de la UE por este motivo. Dicho esto, el empresario debe ofrecer las posibilidades de retorno previstas en el Reglamento. La norma establece una obligación de carácter organizativo, además de la obligación de llevar los registros correspondientes para los controles de las autoridades competentes.

Si bien el conductor puede elegir su lugar de descanso, no tiene la posibilidad de liberar al empresario de su obligación de organizar el trabajo de una manera que permita el regreso periódico del conductor a su domicilio. Esta obligación sigue incumbiendo a la empresa de transporte, independientemente de lo que el conductor declare y, en última instancia, decida hacer.

En resumen, el empresario está obligado a ofrecer al conductor la posibilidad de regresar a su lugar de residencia o al centro de operaciones del empresario en el que el conductor tenga su sede habitual, a través de una organización adecuada del trabajo. Dicha organización debe realizarse activamente, sin que el conductor lo solicite. Por lo que se refiere al lugar concreto de descanso, corresponde al conductor considerarlo y no exige al empresario ni al conductor que conserven ninguna prueba concreta.

Tomemos, por ejemplo, el caso de un conductor polaco residente en Eslovaquia y empleado por una empresa establecida en Polonia que realiza operaciones de transporte entre Francia y España. El empresario debe ofrecer a este conductor la posibilidad de elegir y organizar el trabajo en consecuencia, de modo que el conductor pueda regresar a su lugar de residencia (Eslovaquia) o al centro de operaciones de la empresa (Polonia) de forma periódica. No obstante, el conductor puede informar al empresario de su decisión de aprovechar el período de descanso para desplazarse a otro lugar, por ejemplo, al sur de Italia para disfrutar de vacaciones. Tras el período de descanso, el conductor se desplazará directamente desde el lugar donde descansó en Italia hasta el lugar en el que volverá a trabajar (España o Francia).

[2. ¿Cómo debe demostrar la empresa de transporte que ha organizado el trabajo de tal manera que el conductor tenga la posibilidad de regresar al lugar de residencia o al centro de operaciones de la empresa?]

Artículo 8, apartado 8 bis

Las empresas de transporte utilizarán los registros de tacógrafo, los registros de servicio de los conductores u otra documentación para demostrar el cumplimiento de la obligación de organizar

el retorno del conductor [considerando 14 del Reglamento (CE) n.º 561/2006]. Otros documentos que demuestren que el empresario ofreció al conductor la posibilidad real de regresar al lugar de residencia o al centro de operaciones de la empresa pueden ser, por ejemplo, los billetes o cualquier otra prueba de otras actividades de viaje (por ejemplo, una prueba de que un conductor viajó de vuelta a su domicilio en un minibús proporcionado por un empresario).

Las pruebas deben conservarse en los locales de la empresa y presentarse si así lo solicitan las autoridades de control del Estado miembro de establecimiento del empresario o las autoridades de control de cualquier otro Estado miembro. No debe exigirse al conductor que posea dicha prueba, ni que posea pruebas del lugar en el que haya disfrutado de un descanso semanal normal o de un período de descanso más largo. Tras realizar un control en carretera, las autoridades de control podrían, por ejemplo, decidir solicitar información adicional sobre la actividad de un conductor a las autoridades del Estado miembro en el que esté establecida la empresa de transporte por carretera. El Reglamento (CE) n.º 561/2006 y la Directiva 2006/22/CE establecen que los Estados miembros se prestarán asistencia mutua en la aplicación del Reglamento y en el control de su cumplimiento.

La obligación del empresario de permitir el regreso periódico de un conductor es de carácter organizativo y se combina con la obligación de llevar los registros correspondientes para los controles por parte de las autoridades competentes. Por lo tanto, una declaración/renuncia firmada por un conductor (por ejemplo, en el contexto de un contrato de trabajo o una declaración de renuncia previa al derecho de retorno, es decir, antes de que el conductor reciba una oferta del empresario) en la que renuncie a su derecho a elegir un domicilio de retorno no puede eximir al empresario de la obligación de ofrecer la posibilidad real de retorno, ni de la obligación de organizar el trabajo en consecuencia.

[3. ¿Quién debe pagar los gastos de viaje de un conductor para regresar al centro de operaciones de la empresa o al lugar de residencia?]

Artículo 8, apartado 8 bis

Si un conductor termina su período de trabajo en uno de los dos lugares de su elección para el retorno o en las proximidades de uno de esos lugares, no habrá costes adicionales de viaje para el empresario.

En caso de que el período de trabajo anterior al retorno a uno de los dos lugares termine en un lugar alejado del lugar de retorno elegido, la obligación del empresario de organizar el retorno de los conductores incluye una responsabilidad financiera para sufragar los gastos de viaje.

Cuando un conductor decida no beneficiarse de la oferta del empresario de regresar al lugar de residencia del conductor o al centro de operaciones del empresario y decida pasar su período de descanso en otro lugar, el conductor deberá sufragar los gastos de viaje desde y hacia dicho lugar.

Los mismos principios se aplican a los conductores que tengan un lugar de residencia en un tercer país y estén empleados por la empresa establecida en la UE.

[4. ¿Es aplicable la disposición a los conductores autónomos? ¿Cómo puede demostrar un conductor autónomo que ha cumplido la obligación de regresar al lugar de residencia o al centro de operaciones de la empresa?]

Artículo 8, apartado 8 bis

El artículo 8, apartado 8 *bis*, se aplica únicamente a los conductores por cuenta ajena.

El Reglamento (CE) n.º 561/2006 no define qué marca una relación laboral. Sin embargo, a falta de remisión al Derecho nacional, debe entenderse que el concepto tiene un significado autónomo basado en elementos objetivos.

Su interpretación puede inspirarse en la jurisprudencia relativa a situaciones similares (véanse los asuntos C-658/18, apartados 88 y ss.; C-147/17, apartados 41 y ss.; C-316/13, apartados 27 y ss.). Así, la determinación de la existencia de una relación laboral debe guiarse por los hechos relativos a la actividad que se ejerce realmente, y no por la descripción de la relación que hagan las partes. Según el Tribunal de Justicia, la condición de trabajador por cuenta ajena debe determinarse con arreglo a criterios objetivos que distingan la relación laboral en función de los derechos y deberes de los interesados. La característica esencial de la relación laboral radica en la circunstancia de que una persona realice, durante un cierto tiempo, en favor de otra y bajo la dirección de esta, determinadas prestaciones a cambio de las cuales percibe una retribución.

En el mismo sentido, aunque la definición de «conductor autónomo» que figura en la Directiva 2002/15/CE no sea aplicable como tal en el contexto del Reglamento (CE) n.º 561/2006, también puede tenerse en cuenta dicha definición. No debe considerarse que una actividad ejercida como «conductor autónomo» en el sentido de dicha definición da lugar a una relación laboral a efectos del artículo 8, apartado 8 *bis*, del Reglamento (CE) n.º 561/2006.

Los verdaderos trabajadores por cuenta propia no entran en el ámbito de aplicación del artículo 8, apartado 8 *bis*. Sin embargo, una persona que solo se declara como trabajador por cuenta propia, pero cuya situación cumple los requisitos que caracterizan una relación laboral con otra persona (física o jurídica), debe ser considerada como trabajador por cuenta ajena en el sentido del artículo 8, apartado 8 *bis*, por lo que está comprendida en el ámbito de aplicación de esta disposición.

II. Prohibición de tomar un descanso semanal normal en la cabina del vehículo

[5. ¿Qué se entiende por alojamiento adecuado y respetuoso con el género para disfrutar de los períodos de descanso semanal normal?]

Artículo 8, apartado 8

La legislación aclara que los descansos semanales normales de al menos 45 horas deben tomarse en alojamientos adecuados para el género con instalaciones sanitarias y para el descanso adecuadas, y que no pueden tomarse en la cabina del vehículo.

No existe una definición ni una lista de criterios para definir el concepto de alojamiento adecuado en la legislación y es importante dejar flexibilidad en cuanto al tipo de alojamiento que pueden utilizar los conductores.

Sin embargo, el artículo 8, apartado 8, exige claramente que el alojamiento ofrezca instalaciones para el descanso e instalaciones sanitarias adecuadas. Las instalaciones deben dejar suficiente privacidad a cada individuo.

Varios tipos de alojamiento pueden cumplir estos criterios, por ejemplo, un hotel, un apartamento de alquiler o una vivienda privada.

[6. ¿Qué pruebas debe presentar un conductor a una autoridad de control para demostrar que no ha disfrutado del descanso semanal normal en el camión, sino en un alojamiento adecuado?]

Artículo 8, apartado 8

El artículo 34, apartado 3, del Reglamento (UE) n.º 165/2014 especifica que los Estados miembros no impondrán a los conductores la obligación de presentar ningún formulario que acredite las actividades de los conductores fuera del vehículo. Esto incluye también la situación de tomar un descanso semanal normal fuera del vehículo. Así pues, los responsables de la aplicación no pueden exigir a los conductores documentos que demuestren que su descanso semanal normal previo a la inspección en carretera no transcurrió en el vehículo.

Los conductores o empresarios solo pueden ser multados por el incumplimiento de la prohibición de tomar el descanso semanal normal (o un descanso de más de 45 horas que se tome en compensación) en el vehículo cuando se descubra a sus conductores disfrutando de un descanso semanal normal dentro del vehículo en el momento del control.

III. Norma del transbordador

[7. ¿El conductor que acompaña a un vehículo transportado en transbordador o tren durante un viaje de 8 horas o más y con acceso a una cabina para dormir tiene que tomar las demás partes

del período de descanso semanal normal en un alojamiento adecuado, o está autorizado a pasar estas partes del descanso semanal normal en el vehículo?]

Artículo 9

De conformidad con el artículo 8, apartado 8, del Reglamento (CE) n.º 561/2006, los períodos de descanso semanal normal y cualquier período de descanso semanal de más de 45 horas que se tomen en compensación por períodos de descanso semanal reducido previos no deben tomarse en un vehículo. Deben tomarse en un alojamiento adecuado, tal como se especifica en el Reglamento.

El artículo 9, apartado 1, del Reglamento se refiere a la situación en la que un conductor acompaña a un vehículo transportado por transbordador o tren y, en este contexto, prevé determinadas excepciones. Aunque se refiere al artículo 8 en su conjunto, no permite establecer excepciones a la prohibición establecida en el artículo 8, apartado 8, de tomar determinados tipos de descanso en el vehículo. Por el contrario, como se desprende de sus términos, las excepciones permitidas en virtud de los mismos solo pueden referirse a la posibilidad de «interrumpir» determinados períodos de descanso, es decir, un período de descanso diario normal, un período de descanso semanal reducido o un descanso semanal normal. Por lo tanto, solo establece una excepción a la disposición según la cual un «descanso» constituye «todo período ininterrumpido durante el cual el conductor puede disponer libremente de su tiempo».

En consecuencia, el conductor no podrá pasar parte de su descanso semanal normal en el vehículo antes de embarcar o desembarcar del transbordador o tren.

IV. Períodos de descanso semanal reducido

[8. Cuando un conductor haya tomado sucesivamente dos períodos de descanso semanal reducido, ¿pueden juntarse los dos períodos de compensación por separado a otros períodos de descanso de al menos nueve horas y efectuados durante la operación de transporte internacional?]

Artículo 8, apartado 6 ter

Toda excepción a las normas generales debe interpretarse y aplicarse de manera estricta, a fin de no poner en peligro los objetivos de la legislación. Como se indica en el considerando 8 del Reglamento (UE) 2020/1054 por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 561/2006, la intención del legislador es permitir a los conductores que realizan un viaje internacional de larga distancia regresar a su domicilio para disfrutar del descanso semanal normal y ser compensados por los períodos de descanso semanal reducido previos.

El artículo 8, apartado 6 *ter*, del Reglamento especifica claramente que el descanso semanal normal que se tome después de dos descansos semanales reducidos irá precedido del descanso tomado como compensación por los dos descansos semanales reducidos anteriores y no por

ninguna otra actividad, como la conducción o cualquier otro trabajo. Así pues, las dos compensaciones deben tomarse en bloque y añadirse al descanso semanal normal obligatorio tras los dos descansos semanales reducidos consecutivos.

V. Superación excepcional del tiempo de conducción

[9. ¿Cuáles son las circunstancias excepcionales en las que el conductor puede superar el tiempo de conducción diario y semanal? ¿Cómo controlar estas circunstancias excepcionales?]

Artículo 12, apartados 2 y 3

La superación de los tiempos de conducción diarios o semanales está permitida exclusivamente para permitir que el vehículo llegue a un lugar de parada adecuado y en la medida necesaria para garantizar la seguridad de las personas, de los vehículos o de su carga, o en circunstancias excepcionales en que el conductor deba llegar a su lugar de residencia o al centro de operaciones del empresario para tomar un período de descanso semanal o un período de descanso semanal normal. Estas dos nuevas excepciones podrán aplicarse cuando, debido a circunstancias imprevistas independientes de la voluntad del conductor o del operador (condiciones meteorológicas, congestión, retrasos en los puntos de carga y descarga, etc.), el conductor no pueda alcanzar uno de los lugares indicados anteriormente para un descanso semanal sin infringir las normas sobre descansos diarios o semanales.

Por ejemplo, un conductor de un país periférico que realice un largo viaje internacional y que, debido a circunstancias imprevistas que retrasaron el viaje, no pueda llegar a su lugar de residencia, no tendría, según esta disposición, que pasar las 45 horas de descanso semanal normal en otro lugar que no esté alejado de su lugar de residencia.

Como se indica en el nuevo apartado 4 del artículo 12 del Reglamento, el conductor debe indicar manualmente el motivo de la desviación de los límites de tiempo de conducción en el impreso u hoja de registro o en el registro de servicio. Esta declaración hace que el conductor sea responsable de la información introducida.

La extensión de los tiempos de conducción en las circunstancias excepcionales antes mencionadas no debe dar lugar a una reducción del período de descanso tras dicha extensión. Como se indica en el nuevo apartado 5 del artículo 12 del Reglamento, todo período de extensión en virtud de este artículo debe compensarse con un período de descanso equivalente tomado en bloque con cualquier período de descanso, a más tardar al final de la tercera semana siguiente a la semana en la que se haya aplicado la excepción.

[10. ¿Puede un conductor que supere el tiempo de conducción diario y semanal debido a circunstancias excepcionales superar también el plazo máximo de conducción quincenal de 90 horas?]

Artículo 12, apartados 2 y 3

La posibilidad de que los conductores superen los tiempos de conducción diarios o semanales en circunstancias excepcionales para llegar a su lugar de residencia o al centro de operaciones del empresario con el fin de tomar un descanso semanal o un período de descanso semanal normal no permite a los conductores acogerse a excepciones al plazo máximo de conducción quincenal de 90 horas establecido en el artículo 6, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 561/2006.

El nuevo apartado 2 del artículo 12 del Reglamento enumera claramente las disposiciones de las que puede apartarse el conductor, que son los artículos 6, apartados 1 y 2, sobre los límites máximos diarios y semanales de conducción, y el artículo 8, apartado 2, sobre la obligación del conductor de haber tomado un nuevo período de descanso diario dentro de cada período de 24 horas tras el final del período de descanso diario o semanal anterior. En todos los casos, el conductor deberá respetar el límite máximo de conducción de 90 horas durante dos semanas.

Por ejemplo, un conductor que haya conducido 56 horas en una semana dada (semana 1) puede conducir dos horas adicionales tras haber tomado una pausa de 30 minutos para llegar a su domicilio a fin de tomar un descanso semanal normal. En la semana siguiente (semana 2), el conductor deberá asegurarse de que no conduce más de 32 horas. Esta extensión de dos horas deberá compensarse con un período de descanso equivalente tomado en bloque antes de que finalice la tercera semana siguiente a la semana 1.

VI. Conducción en equipo

[11. ¿Está obligado el conductor que participe en operaciones de conducción en equipo a hacer una pausa de 45 minutos en el vehículo en movimiento? ¿La pausa puede durar más de 45 minutos?]

Artículo 7

El conductor que participe en operaciones de conducción en equipo no estará obligado a hacer una pausa de 45 minutos en el vehículo en movimiento, sentado junto a un conductor que conduzca efectivamente un vehículo. Corresponde al conductor decidir si desea o no hacer la pausa en un vehículo en movimiento o fuera del mismo.

Sin duda, la pausa puede durar más de 45 minutos si se hace fuera del vehículo. La pausa hecha en un vehículo en movimiento debe ser una pausa de 45 minutos en bloque, tal como se establece en el nuevo apartado 3 del artículo 7 del Reglamento (CE) n.º 561/2006. El tiempo restante pasado en el vehículo sentado junto a un conductor que conduzca efectivamente dicho vehículo deberá registrarse como período de disponibilidad, tal como se especifica en el artículo 3, letra b), de la Directiva 2002/15/CE.

VII. Cruce de fronteras

[12. ¿Cuándo empieza a aplicarse la obligación de registrar manualmente el cruce de fronteras?]

Artículo 34, apartado 6, letra f), y apartado 7, del Reglamento (CE) n.º 165/2014

El artículo 34, apartado 6, letra f) y apartado 7, del Reglamento (UE) n.º 165/2014 establece que los conductores registrarán manualmente el símbolo del país al que entren después de haber cruzado una frontera de un Estado miembro. Esta obligación se aplica a partir del 20 de agosto de 2020 a los vehículos equipados con un tacógrafo analógico y, a partir del 2 de febrero de 2022, a los vehículos equipados con un tacógrafo digital.

El conductor deberá detenerse en el lugar de parada lo más cercano posible a la frontera o una vez cruzada la frontera. Cuando el cruce de la frontera de un Estado miembro se produzca a bordo de un transbordador o tren, el conductor introducirá el símbolo del país en el puerto o la estación de llegada.

También es importante señalar que, desde el 20 de agosto de 2020, los conductores de vehículos equipados con un tacógrafo analógico están obligados a registrar el símbolo de los países en los que comenzó y terminó el período de trabajo diario, como ya ocurría en el caso de los vehículos equipados con un tacógrafo digital.