

ES

ES

ES



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 21.12.2010
COM(2010) 801 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

Revisión de la Directiva sobre el tiempo de trabajo

**(segunda fase de la consulta de los interlocutores sociales a escala europea con arreglo al
artículo 154 del TFUE)**

{SEC(2010) 1610 final}

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

Revisión de la Directiva sobre el tiempo de trabajo

(segunda fase de la consulta de los interlocutores sociales a escala europea con arreglo al artículo 154 del TFUE)

1. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea dispone de normas comunes sobre el tiempo de trabajo desde 1993, y estas se aplican a todos los sectores de la economía desde el año 2000. La Directiva sobre el tiempo de trabajo constituye uno de los pilares de la Europa Social: garantiza una protección mínima de todos los trabajadores contra el exceso de horas de trabajo y el incumplimiento de los periodos mínimos de descanso. Establece, asimismo, varios mecanismos de flexibilidad para tomar en consideración las circunstancias particulares de los países, los sectores o los trabajadores. Sin embargo, en los últimos años, se ha cuestionado, por diversos motivos, la eficacia de la normativa de la UE sobre el tiempo de trabajo. Algunas de sus disposiciones se han quedado obsoletas frente a los rápidos cambios en los ritmos de trabajo, por lo que la Directiva es menos útil para satisfacer las necesidades de los trabajadores y las empresas. Por otra parte, las dificultades para aplicar algunas de sus disposiciones o ejecutar las sentencias del Tribunal de Justicia han provocado incertidumbre jurídica o incluso lagunas en el cumplimiento de algunos aspectos importantes. De ahí la urgente necesidad de revisar la Directiva, tarea que la Comisión se propone llevar a cabo de acuerdo con los principios de una normativa más inteligente.

El objetivo de la presente Comunicación es recabar la opinión de los interlocutores sociales a escala de la UE, de conformidad con el artículo 154, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), acerca del contenido de la acción que se prevé llevar a cabo a nivel de la UE para modificar la Directiva sobre el tiempo de trabajo¹ y preguntarles si desean entablar negociaciones, tal como se establece en el artículo 155.

El 24 de marzo de 2010, la Comisión adoptó una Comunicación que marcaba el inicio de la primera fase de esta consulta². En dicha Comunicación se recordaba la difícil situación creada por la incapacidad de los legisladores para ponerse de acuerdo sobre una anterior revisión de la Directiva³ y se invitaba a los interlocutores sociales de la UE a exponer su experiencia en relación con la actual Directiva y a precisar qué tipo de normas sobre el tiempo de trabajo serían necesarias a nivel de la UE para afrontar las realidades económicas, sociales, tecnológicas y demográficas del siglo XXI.

La presente Comunicación reúne los principales resultados de la primera fase de consulta de los interlocutores sociales de la UE y los principales datos recopilados a partir de estudios

¹ 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).

² COM(2010) 106 de 24.3.2010.

³ Propuesta original: COM(2004) 607; propuesta modificada: COM(2005) 246.

recientes sobre las tendencias y los ritmos en la ordenación del tiempo de trabajo y el impacto económico y social de la Directiva. Asimismo, establece las principales opciones de una propuesta legislativa de modificación. Debe considerarse conjuntamente con el informe de la Comisión sobre la aplicación de la Directiva (adoptado simultáneamente), en el que se evalúa el cumplimiento de las normas sobre el tiempo de trabajo por parte de los Estados miembros y se señalan las principales áreas de incumplimiento o de incertidumbre jurídica. Para ayudar a los interlocutores sociales a preparar sus respuestas a esta consulta, la Comisión publicará los resultados de todos los estudios y encuestas⁴ que ha utilizado para elaborar la presente Comunicación.

2. PRIMERA FASE DE LA CONSULTA A LOS INTERLOCUTORES SOCIALES⁵

Los interlocutores sociales coinciden ampliamente en que durante los veinte últimos años se han producido importantes cambios en el mundo laboral, que afectan notablemente a la organización del tiempo de trabajo. Sin embargo, también hay un profundo desacuerdo sobre las consecuencias de esos cambios en la organización del tiempo de trabajo. Los empleadores tienden a considerar que es necesario introducir cambios legislativos para aumentar la flexibilidad del tiempo de trabajo, mientras que los sindicatos consideran que los cambios deben reforzar la protección jurídica de los trabajadores.

Los empleadores del sector privado hacen hincapié en factores como el aumento de la competencia, la globalización, el desarrollo del sector de los servicios en detrimento del manufacturero, la volatilidad del mercado y el cambio tecnológico, especialmente el rápido aumento en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación.

Los empleadores del sector público resaltan, en particular, su obligación de ofrecer servicios de alta calidad las veinticuatro horas del día a los ciudadanos vulnerables, la escalada en la demanda de servicios de salud y atención provocada por factores demográficos, la dificultad para contener el aumento de los costes ante las restricciones presupuestarias, acentuadas por la crisis actual, y la escasez crónica de trabajadores sanitarios cualificados.

Los sindicatos subrayan la intensificación del trabajo, el aumento del trabajo precario y las nefastas consecuencias del exceso de horas de trabajo para la salud y la seguridad y para la calidad y productividad del trabajo. Destacan las dificultades que plantean las largas jornadas laborales para conciliar el trabajo con la vida familiar y potenciar la participación de los trabajadores. En lo que respecta al sector sanitario, los sindicatos sostienen que recurrir a

⁴ Véase el estudio de 2010 de Deloitte para la Comisión: «Study to support an impact assessment on further action at European level regarding Directive 2003/88/EC and the evolution of working time organization» (Estudio para apoyar una evaluación de impacto de la adopción de nuevas medidas a nivel europeo sobre la Directiva 2003/88/CE y la evolución de la ordenación del tiempo de trabajo). Véanse también: «Comparative analysis of working time in the European Union» (Análisis comparativo del tiempo de trabajo en la UE), Eurofound, 2010; «Fifth Working Conditions Survey» (Quinta encuesta sobre las condiciones de trabajo), Eurofound, 2010; «In-depth study on health and safety aspects of working time – effects of working hours on safety, health and work-life balance» (Estudio en profundidad sobre los aspectos de salud y seguridad del tiempo de trabajo; efecto de las horas de trabajo en la seguridad, la salud y el equilibrio entre el trabajo y la vida privada) y «Flexible working time arrangements and gender equality – A comparative review of thirty European countries» (Acuerdos sobre tiempo de trabajo flexible e igualdad de género; un estudio comparativo de treinta países europeos), J. Plantenga y Ch. Remery, 2010. Para facilitar la consulta, el sitio web de la Comisión contiene enlaces que permiten ver el texto completo de todos los estudios mencionados.

⁵ SEC(2010) 1610 ofrece una visión más detallada de las respuestas.

largas jornadas de trabajo no hará sino agravar los problemas para contratar y retener a los trabajadores.

Varios interlocutores sociales sectoriales han destacado características distintivas de sus sectores que deben tomarse en consideración en las normas sobre el tiempo de trabajo. Sin embargo, hay divergencia de opiniones acerca del tipo de cambios solicitados para la actual Directiva. Las principales características destacadas son: la estacionalidad, los ritmos de trabajo particulares en el sector de las artes interpretativas, la oferta de alojamiento residencial en el lugar de trabajo, el trabajo autónomo y basado en conocimientos, el trabajo en zonas alejadas, la oferta de servicios las veinticuatro horas del día, las funciones esenciales para la seguridad, la rápida fluctuación de la demanda, el aumento del empleo a tiempo parcial, los costes y las presiones competitivas mundiales y las carencias de capacidades.

Los empleadores se han mostrado globalmente de acuerdo con el análisis presentado en el documento de consulta de la Comisión. Business Europe, la UEAPME y el CEEP han acogido favorablemente el enfoque más amplio que se propone dar a la actual revisión. No obstante, Business Europe y la UEAPME consideran que debe reconocerse la importancia que reviste la cuestión del tiempo de guardia, tanto para el sector privado como para el sector público. Varias organizaciones patronales han destacado también que la flexibilidad podría beneficiar tanto a los trabajadores como a los empleadores y que no debería tener una connotación negativa.

En cambio, la CES y otros sindicatos se han mostrado críticos con el análisis general de la Comisión. Consideran que esta no ha tenido debidamente en cuenta la importancia jurídica de las normas sobre el tiempo de trabajo ni el objetivo del Tratado de mantener y mejorar la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores, y que la Directiva no está resultando eficaz en los Estados miembros porque la Comisión no ha cumplido sus obligaciones de defender y hacer cumplir la legislación de la UE. La CES y la FSESP (Federación Sindical Europea de Servicios Públicos) no están de acuerdo en que los empleadores o los servicios públicos se encontrarían con obstáculos insalvables para ejecutar las sentencias Simap y Jaeger.

Los principales interlocutores sociales intersectoriales coinciden en la necesidad de revisar la Directiva. Sin embargo, los empleadores y los sindicatos mantienen divergencias significativas en cuanto a su contexto, su ámbito de aplicación y sus objetivos.

Mientras que Business Europe se opone, en principio, a la regulación del tiempo de trabajo a nivel de la UE, la UEAPME considera que dicha regulación es importante para ofrecer una situación equitativa a las pequeñas y medianas empresas. Todas las organizaciones patronales intersectoriales coinciden en que las normas actuales son demasiado rígidas y complejas, y destacan la necesidad de modificar la jurisprudencia Simap-Jaeger, en particular, y las recientes sentencias sobre las vacaciones anuales retribuidas⁶.

Para Business Europe, sería útil ampliar el periodo de referencia a doce meses, pero la revisión no debería afectar a otras cuestiones, y considera fundamental mantener la opción de no aplicación. El CEEP y la UEAPME se plantearían la ampliación de la revisión a otras cuestiones, y consideran que la ampliación del periodo de referencia a doce meses y la modificación de la jurisprudencia Simap-Jaeger reducirían sustancialmente la demanda de la opción de no aplicación.

⁶ Asuntos acumulados C-350/06 y C-520/06 (Schultz-Hoff y Stringer).

Los empleadores del servicio público destacan la necesidad de una revisión «completa» de las normas sobre el tiempo de trabajo como asunto prioritario, dadas sus enormes consecuencias para el funcionamiento de los servicios públicos. Consideran que la jurisprudencia Simap-Jaeger debería ser el principal punto de atención, pero también están abiertos a la mejora de la protección de los trabajadores contra jornadas de trabajo largas o exigentes y a la mejora de la conciliación del trabajo y la vida familiar. Todos ellos expresan reservas sobre cualquier cambio de la opción de no aplicación, aunque el CEEP lamenta su rápida proliferación en los servicios públicos, y considera que su uso no redundaría en interés de los empleadores, los trabajadores o los usuarios de los servicios.

Los sindicatos, en cambio, señalan que las normas sobre el tiempo de trabajo están basadas en derechos sociales fundamentales protegidos por el Tratado y la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. En consecuencia, toda revisión debe, en términos generales, respetar dichos derechos y basarse en ellos, para mejorar la protección de que gozan actualmente los trabajadores. Debe concederse también la debida importancia a las posiciones expresadas por el Parlamento y los sindicatos en los debates interinstitucionales sobre la anterior propuesta de modificación.

Tanto el CES como el EPSU están abiertos a una revisión global, pero consideran que los cambios solo serían deseables si están realmente orientados a tratar verdaderamente la necesidad de poner fin a la opción de no aplicación. La revisión debería tener entre sus objetivos el cumplimiento de la aplicación por trabajador y restringir la excepción relativa a los trabajadores «con poder de decisión autónomo». Deberían buscarse soluciones equilibradas y sostenibles para el tiempo de guardia, que respeten la jurisprudencia Simap-Jaeger y se basen en ella y no alteren la definición del tiempo de guardia y del tiempo de trabajo. La mayoría de los organismos de profesionales de la salud están de acuerdo en lo que respecta al objetivo de salud y seguridad de la Directiva, aunque una minoría de organizaciones de médicos han señalado que los médicos deben poder trabajar hasta sesenta y cinco horas semanales con su consentimiento personal. El CES está también interesado en que se aborde la conciliación del trabajo y la vida familiar y se dé mayor peso a los trabajadores para influir en los ritmos de trabajo.

Las respuestas de los interlocutores sociales sectoriales tienden a reflejar las posiciones expresadas, respectivamente, por los empleadores y los sindicatos intersectoriales. Sin embargo, en sus respuestas, algunos interlocutores sectoriales consideran que no era necesario modificar la Directiva (organizaciones patronales de la hostelería, la pesca marítima, la banca, las plataformas petrolíferas y de gas en alta mar y los sectores de la seguridad privada).

Algunas organizaciones de bomberos de servicio público también apoyan la jurisprudencia Simap-Jaeger. Sin embargo, desean que se relajen las disposiciones sobre los periodos de descanso para mantener los ritmos tradicionales con turnos de veinticuatro horas, que consideran adecuados para las necesidades particulares de los servicios de bomberos, a reserva de nuevos estudios relativos a posibles efectos sobre la salud y la seguridad. En determinadas condiciones, algunos aceptarían mantener temporalmente la opción de no aplicación. Otros abogan por modificar la Directiva para excluir a los bomberos voluntarios de su ámbito de aplicación.

EUROMIL, una organización de trabajadores de las fuerzas armadas, considera que deben estar incluidos efectivamente en el ámbito de aplicación de la Directiva y que debe respetarse la jurisprudencia Simap-Jaeger.

En lo que respecta a la necesidad de otras formas de actuación a nivel de la UE, el CES y la FSESP quieren que la Comisión adopte todas las medidas a su alcance, incluidos procedimientos de infracción, para poner fin a las situaciones de incumplimiento por parte de los Estados miembros. Apoyan también las medidas destinadas a mejorar las dotaciones de personal y los recursos destinados a las inspecciones de trabajo en los Estados miembros. En cambio, nueve organizaciones europeas de médicos se oponen en una respuesta común a los procedimientos de infracción. En varias respuestas se pide que la Comisión apoye la investigación comparativa y/o el intercambio de buenas prácticas.

Los interlocutores sociales intersectoriales de la UE se han mostrado diversamente dispuestos a contemplar la posibilidad de unas negociaciones con arreglo al artículo 155 del TFUE, antes de la segunda fase de consulta o durante ella. Business Europe y la UEAPME se han decantado claramente por soluciones intersectoriales, dado el carácter amplio de los asuntos en cuestión. Sin embargo, antes de contemplar la posibilidad de entablar cualquier negociación, la CES desearía que las posiciones de los empleadores se acercaran significativamente a las suyas (en particular, sobre la cuestión esencial de la opción de no aplicación).

En el sector público, el CEEP aboga decididamente por la búsqueda de soluciones para los servicios públicos en el marco de negociaciones a nivel intersectorial. Los afiliados del CEEP, el CMRE y la HOSPEEM defienden posiciones compatibles. Sin embargo, antes de tomar la decisión de entablar negociaciones, la FSESP insiste en que los Estados miembros o los empleadores del sector público renuncien a todas las opciones de no aplicación existentes.

Salvo en contadas excepciones, los interlocutores sociales de otros sectores no han manifestado interés en negociar a nivel sectorial o han considerado que sería prematuro.

3. PRINCIPALES RITMOS Y TENDENCIAS DEL TIEMPO DE TRABAJO⁷

En los veinte últimos años, los ritmos de trabajo han evolucionado como consecuencia de la influencia combinada de los cambios tecnológicos, la globalización, la reestructuración de las empresas y la organización del trabajo, el auge de los servicios, una mayor diversidad de la mano de obra y unos estilos de vida y enfoques de las carreras profesionales más personalizados. Si bien los estándares mínimos que figuran en la Directiva fomentan una mayor coherencia en el conjunto de la UE y han desempeñado un importante papel en la reducción de la jornada laboral media, la diversidad de ritmos de trabajo entre los Estados miembros, las distintas actividades y los grupos de trabajadores se mantiene y seguirá siendo la norma.

Globalmente, se observa una reducción paulatina del tiempo de trabajo medio en la UE: desde 40,5 horas en CE-12 en 1991 hasta 37,5 horas en EU-27 en 2010⁸. Sin embargo, ello se debe en gran parte al constante aumento del número de personas que trabajan a tiempo parcial, del 15,9 % de los trabajadores en 1998 al 18,2 % en 2008⁹. El número medio de horas de trabajo de los trabajadores a jornada completa en la UE prácticamente no ha cambiado desde el año 2000.

⁷ Véase la nota a pie de página 4.

⁸ 36,4 horas en CE-12 en 2010.

⁹ Encuesta de Población Activa de Eurostat.

Aún hay grandes variaciones en el número anual medio de horas trabajadas en Europa. No se aprecian señales de una tendencia convergente y es muy improbable que esta situación cambie en un futuro próximo. El número medio de horas trabajadas varía desde menos de 1 400 (Países Bajos) a más de 2 100 (Grecia)¹⁰. Resulta interesante observar que, en los Estados miembros, el tiempo de trabajo parece en gran medida inversamente proporcional a la productividad por hora. Si bien la norma de las cuarenta horas semanales sigue predominando en la mayoría de los Estados miembros, algunos parecen estar desarrollando perfiles específicos con una mayor dispersión de las horas trabajadas por semana (especialmente, el Reino Unido, pero también Irlanda, los Países Bajos, Alemania, y los países nórdicos)¹¹. El 9 % de los asalariados (especialmente hombres) siguen trabajando más de cuarenta y ocho horas semanales de media, pero esta proporción se ha ido reduciendo¹².

Los principales cambios que se producen actualmente están relacionados más bien con la organización flexible del tiempo de trabajo que con su duración. En los dos últimos decenios se ha producido una expansión de las formas flexibles de organización del tiempo de trabajo, como los horarios escalonados, los horarios flexibles, la capitalización del tiempo de trabajo y el teletrabajo, además del trabajo a tiempo parcial. Para integrar estas evoluciones, el esfuerzo se centra más en permitir soluciones específicas, a menudo negociadas en las empresas, dentro de un marco regulador acordado conjuntamente. Sin embargo, este cambio hacia ritmos de trabajo más flexibles y horarios individualizados es claramente más característico de los Estados miembros septentrionales y occidentales de la UE.

En gran medida, el aumento de la flexibilidad del tiempo de trabajo viene impulsado por las necesidades de las empresas, debido a una mayor volatilidad de los mercados, el aumento de la competencia mundial y un contacto más estrecho con la demanda de los consumidores/clientes. La reestructuración de la cadena de valor por parte de las empresas tenderá a trasladar las demandas de flexibilidad a los subcontratistas o a posteriores eslabones de la cadena de valor y sus trabajadores, lo que crea un doble proceso en el que coexisten nuevas formas de trabajo cualificado flexible y autónomo con técnicas de producción repetitivas e intensivas¹³.

Sin embargo, muchos asalariados ven positivo el aumento de la flexibilidad del tiempo de trabajo, especialmente los que tienen responsabilidades familiares y desean poder compaginar mejor sus obligaciones laborales y su vida personal¹⁴. La creciente diversidad de la mano de obra (con un aumento de los trabajadores de más edad y, especialmente, de las mujeres) es un importante factor que favorece los ritmos de trabajo personalizados. Por tanto, puede ejercer una influencia positiva en las tasas de participación de las mujeres y de los trabajadores de más edad¹⁵. Sin embargo, varía mucho la medida en que los asalariados pueden controlar la organización de su trabajo o influir en ella, no solo en los Estados miembros sino también

¹⁰ Véase el estudio de Deloitte.

¹¹ Véanse la 5ª encuesta del Eurofound y Plantenga y Remery (2010).

¹² *Ibidem*.

¹³ Resultados del proyecto WORKS, mencionado en el estudio de Deloitte.

¹⁴ El 18 % de los trabajadores aún considera la conciliación del trabajo y la vida familiar como un problema importante, especialmente los que trabajan por turnos, hacen guardias o trabajan más de cuarenta y ocho horas semanales. Entre los que trabajan los fines de semana o por la noche, aproximadamente dos tercios consideran que la flexibilidad es positiva para la vida personal, pero una minoría significativa no comparte esa opinión (Eurostat, 2004).

¹⁵ Puede considerarse también que la concentración del trabajo a tiempo parcial en los sectores peor remunerados con escasas oportunidades de carrera y formación puede afectar negativamente a la igualdad de género. Véase J. Plantenga y otros (2010) en la nota a pie de página 4.

entre ellos. trabajador por cuenta ajena En particular, los trabajadores altamente cualificados y profesionales, así como aquellos que ocupan puestos que requieren elevados niveles de conocimientos y comunicación, parecen poder aprovechar mejor los horarios flexibles que los trabajadores manuales, dado que pueden controlar mejor su tiempo de trabajo.

El trabajo a tiempo parcial y las formas flexibles de organización del trabajo son solo dos ejemplos de la creciente diversidad de los acuerdos sobre el tiempo de trabajo. La cantidad significativa de teletrabajadores¹⁶, así como de personas que trabajan por turnos (17 %), por la noche (un 10 % al menos tres veces al mes) o los sábados/domingos (un 53 % al menos una vez al mes)¹⁷ y el fenómeno no cuantificado, pero en aumento, de «llevarse trabajo a casa» reflejan una tendencia a la diversificación de los ritmos de trabajo en Europa. El número de trabajadores que ejercen múltiples trabajos (el 3,8 % de la población activa¹⁸) constituye una ilustración más de esa flexibilidad.

Se espera que esta tendencia se consolide en el futuro, ya que ambos socios de la relación de empleo buscarán acuerdos sobre el tiempo de trabajo más específicos y personalizados, algo que hacen posible los cambios en la organización del trabajo, facilitados por el extendido uso de las tecnologías digitales. Esta tendencia, si bien puede facilitar la búsqueda de soluciones favorables para todos, también puede generar nuevos riesgos para los trabajadores del siglo XXI, dado que algunos serán más sensibles a las consecuencias negativas de la intensificación del trabajo y de una separación menos nítida entre el domicilio y el trabajo¹⁹.

4. PRINCIPALES EFECTOS SOCIALES Y ECONÓMICOS DE LA DIRECTIVA²⁰

El principal objetivo de la Directiva es proteger a los trabajadores contra el exceso de horas de trabajo y el incumplimiento de los periodos de descanso. Hay abundantes y sólidos datos que demuestran que las largas jornadas de trabajo, el incumplimiento de los periodos mínimos de descanso y los horarios de trabajo atípicos afectan a la salud y la seguridad, tanto de los trabajadores en cuestión como del público en general. El equilibrio entre el trabajo y la vida privada también puede verse afectado, especialmente por los horarios de trabajo irregulares o en momentos inhabituales. En particular, la interacción de factores aditivos, como las largas jornadas y el trabajo por turnos, puede tener graves consecuencias para la salud y la seguridad.

Este aspecto es especialmente importante para el sector sanitario. Por un lado, debe garantizarse la seguridad del paciente impidiendo que presten los servicios de salud y emergencia trabajadores cuyas aptitudes y capacidad de razonamiento se vean mermadas por el agotamiento y el estrés tras largas jornadas de trabajo. Por otro lado, este sector ya padece una insuficiente oferta de personal cualificado, que se agravará en el futuro, salvo que se adopten las medidas adecuadas para paliar esa carencia. Para poder contratar y retener al personal sanitario, es importante ofrecer unas condiciones de trabajo más atractivas. A tal fin, son fundamentales el tiempo de trabajo y el equilibrio entre el trabajo y la vida privada.

¹⁶ Unos 4,5 millones de trabajadores de la UE en 2002 (Informe de aplicación, Acuerdo marco de la UE sobre el teletrabajo).

¹⁷ Véase la 5ª encuesta de Eurofound.

¹⁸ Encuesta de Población Activa de 2009

¹⁹ Véase el estudio de Deloitte.

²⁰ Véase el estudio de Deloitte en la nota a pie de página 4.

Existen datos menos sólidos, comparativamente hablando, sobre el impacto de la Directiva en la economía y las empresas —aspecto que no debería pasarse por alto en la actual situación de los mercados de trabajo—, probablemente porque hace tiempo que los agentes económicos adaptaron su comportamiento a las disposiciones sobre el tiempo de trabajo.

Las encuestas ponen de manifiesto que las empresas están preocupadas por el efecto de la regulación del tiempo de trabajo sobre la competitividad y la capacidad de afrontar la estacionalidad y otras fluctuaciones de la actividad, teniendo en cuenta, en particular, las dificultades para contratar personal en los periodos de máxima actividad. De ahí la necesidad de recurrir a sistemas de flexibilidad, como promediar el tiempo de trabajo (es más frecuente en periodos de hasta cuatro meses, pero también se utilizan periodos de más de doce meses), que en opinión de la mayoría de los encuestados deberían extenderse. Solo una minoría de empresas utiliza el tiempo de guardia en el lugar de trabajo, pero para aquellas que lo hacen, el cómputo íntegro del tiempo de guardia como tiempo de trabajo ocasionaría importantes problemas.

Las empresas situadas en países en los que existe algún tipo de opción de no aplicación desearían que se mantuviera. Una proporción considerable de empresas emplean a personas que trabajan más de cuarenta y ocho horas, sobre todo para responder a las fluctuaciones estacionales y ofrecer un servicio continuo fuera del horario de trabajo normal. Sorprendentemente, en tales casos, pocas empresas piden realmente a sus empleados su consentimiento escrito, lo que invita a pensar que existen lagunas en cuanto al conocimiento y el cumplimiento de las normas.

En los servicios públicos (sanidad, cuidados en residencia, servicios de bomberos y policía), las limitaciones en el gasto público, el aumento de la demanda de servicios y la carencia mundial de trabajadores cualificados han hecho que los empleadores busquen vías alternativas a las disposiciones de la Directiva en lo que respecta al tiempo de guardia y el descanso compensatorio.

El actual marco jurídico se considera generalmente beneficioso para los empleados porque les ofrece una base para negociar u obtener mejores condiciones laborales y salariales en general en los mercados en los que la oferta no cubre la demanda adicional de personal cualificado. Sin embargo, en algunos casos, a falta de una opción de no aplicación, puede producirse también una pérdida de ingresos. La Directiva puede servir también de acicate para la mejora del equilibrio entre el trabajo y la vida privada de los empleados y de la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos.

La opción de no aplicación se utiliza en los sectores tanto privados como públicos, principalmente cuando se requiere una continuidad del cuidado o del servicio, o las condiciones de competitividad la hacen necesaria. La opción de no aplicación no se considera una «vía fácil» para no aplicar las disposiciones de la Directiva, sino que se ha utilizado como elemento de flexibilidad, especialmente en el sector público, en caso de actividades particulares, carencias de recursos y formas específicas de trabajo atípico. Existe también información de que en algunos casos se ha utilizado para hacer frente al riesgo de falta de personal en periodos críticos.

5. OPCIONES PARA LA REVISIÓN

Las disposiciones básicas de la Directiva sobre el tiempo de trabajo se encuentran también en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, cuyo artículo 31, apartado 2, dice lo siguiente:

«Todo trabajador tiene derecho a la limitación de la duración máxima del trabajo y a períodos de descanso diarios y semanales, así como a un período de vacaciones anuales retribuidas».

Asimismo, el Tribunal de Justicia ha señalado en varias ocasiones que las disposiciones de la Directiva sobre la duración máxima del trabajo, las vacaciones anuales retribuidas y el tiempo mínimo de descanso «constituyen [...] normas del Derecho social comunitario de especial importancia, de las que debe disfrutar todo trabajador»²¹.

La Comisión concede la debida importancia a estas consideraciones²². Además, la gran mayoría de los interlocutores sociales de la UE desea mantener normas mínimas a nivel de la UE y reconoce que estas desempeñan una función social y económica útil. En efecto, en ninguna respuesta se han pedido cambios radicales en el marco actual, aunque en muchas se propone una aplicación más flexible.

Por tanto, la Comisión descartará la opción de suprimir los requisitos mínimos comunes a nivel de la UE y dejar que el tiempo de trabajo sea regulado a nivel local y/o nacional.

Las respuestas reflejan un amplio consenso entre los interlocutores sociales de la UE sobre la necesidad urgente de modificar las disposiciones actuales sobre el tiempo de trabajo. La Comisión comparte también esa opinión, expresada en el documento de consulta de la primera fase y en el informe de aplicación.

Por tanto, la Comisión descartará la opción de mantener la situación actual.

Existe también un amplio consenso en que las normas de la UE sobre el tiempo de trabajo deben dejar más margen a los interlocutores sociales interesados para negociar al nivel adecuado los detalles de aplicación. En algunas respuestas se considera también que la regulación a nivel de la UE debe ser más clara y sencilla y aplicarse de una forma que responda más eficazmente a algunas preocupaciones clave sobre salud y seguridad, a la vez que reduzca las cargas administrativas innecesarias (especialmente para las PYME) y refuerce la competitividad²³.

No obstante, los interlocutores sociales de la UE siguen defendiendo opiniones opuestas sobre los principales factores que deben determinar los cambios en las disposiciones sobre el tiempo de trabajo. En consecuencia, no se ha podido llegar a un consenso sobre las prioridades de la revisión, o sobre el contenido de toda futura Directiva modificada.

La Comisión debe considerar dos grandes opciones: hacer una revisión limitada a determinados aspectos (5.1), o una revisión que abarque una serie más amplia de

²¹ Sentencia en el asunto C-14/04 (Dellas); Sentencia en el asunto C-124/05 (FNV) y Sentencia en el asunto C-428/09 (Isère).

²² Véase COM(2010) 573, sobre la Carta.

²³ Véase también la Comunicación «Normativa inteligente en la UE», COM(2010) 543.

modificaciones (5.2) en torno a las cuestiones señaladas por los interlocutores sociales en sus respuestas.

5.1. Revisión limitada

La primera opción consiste en proponer nuevas soluciones, centradas en las cuestiones del tiempo de guardia y el descanso compensatorio, y abordar las dificultades de la aplicación de la jurisprudencia Simap-Jaeger²⁴, señaladas por muchas partes interesadas. Parece claro, a juzgar por las respuestas, que estas dos cuestiones se consideran especialmente importantes en los servicios públicos que deben garantizar la continuidad del servicio las veinticuatro horas del día (por ejemplo, en la atención sanitaria pública, los cuidados en residencias y los servicios de bomberos y de emergencia). Parece claro también que dichas cuestiones dan origen a un número considerable de casos de incumplimiento o de incertidumbre jurídica²⁵.

Las soluciones preferidas varían, en cierta medida, entre los interlocutores sociales, los diferentes servicios públicos y los Estados miembros. El objetivo consistiría en encontrar un marco común de la UE adecuado que permitiera ofrecer soluciones negociadas a nivel local o sectorial, favorables tanto para la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores y de los usuarios como para la prestación de servicios de calidad. Dada la alta concentración del uso del tiempo de guardia (tal como se define en las sentencias) en algunos sectores, la Comisión podría plantearse también una solución basada en negociaciones sectoriales a nivel europeo. No obstante, es una decisión que deben tomar los interlocutores sociales de manera autónoma.

i) Tiempo de guardia

Una solución equilibrada acerca del tiempo de guardia podría empezar por el reconocimiento del principio de que todo tiempo de guardia, durante el cual el trabajador debe permanecer a disposición del empleador en el lugar de trabajo para prestar servicio en caso de necesidad, es tiempo de trabajo a efectos de la Directiva y no puede considerarse tiempo de descanso²⁶. Ello mantendría los principios establecidos en las sentencias Simap y Jaeger. No obstante, se propone introducir una excepción, limitada a los sectores que requieren la continuidad del servicio, lo que permitiría un cómputo distinto de los periodos de tiempo de guardia (no siempre según el principio de una hora por una hora: principio de «equivalencia»), hasta determinados límites máximos semanales y a condición de que los trabajadores afectados gocen de una protección adecuada.

Esta solución respondería a los muy diversos ritmos de actividad durante el tiempo de guardia en los distintos sectores y actividades, y entre los distintos Estados miembros. Permitiría a los interlocutores sociales disponer de la flexibilidad necesaria para buscar soluciones a nivel local o sectorial y definir el método más apropiado para contabilizar el tiempo de guardia. Se alejaría de la interpretación del Tribunal en la sentencia Dellas²⁷, pero evitaría la introducción de una nueva distinción entre periodos «activos» e «inactivos» del tiempo de guardia.

²⁴ Sentencias en el asunto C-303/98 (Simap) y en el asunto C-151/02 (Jaeger).

²⁵ COM(2010) 802, Informe relativo a la aplicación de la Directiva sobre el tiempo de trabajo. Deloitte Consulting, (2010), Estudio de apoyo a una evaluación de impacto de la Directiva 2003/88/CE (véase la nota a pie de página 4).

²⁶ Como ya indicara el Tribunal en su sentencia en el asunto C-437/05 (Vorel), ello no incide en los porcentajes salariales, que no pertenecen al ámbito de aplicación de la Directiva.

²⁷ Sentencia en el asunto C-14/04 (Dellas).

En el caso del tiempo de guardia fuera del lugar de trabajo, la normativa seguiría tal como fue interpretada en la sentencia Simap²⁸: solo se contabilizarían como tiempo de trabajo los periodos dedicados realmente a atender a una llamada, aunque el tiempo de espera recibiría un trato más favorable en las normativas nacionales o los convenios colectivos.

Debe aclararse si la excepción sobre la «equivalencia» propuesta anteriormente se aplicaría a las situaciones específicas en las que se proporciona vivienda al trabajador en el lugar de trabajo como parte del empleo para que pueda atender a llamadas ocasionales²⁹.

ii) *Descanso compensatorio*

Sería preciso introducir nuevas disposiciones para aclarar el momento de los descansos compensatorios diarios y semanales. En la sentencia Jaeger, el Tribunal afirma que los periodos mínimos de descanso diario que no hayan podido tomarse deberían tomarse inmediatamente después de que finalice el turno de trabajo ampliado o, en cualquier caso, antes de que empiece el siguiente turno de trabajo («descanso compensatorio inmediato»). La legislación no está tan clara en lo que respecta a los descansos semanales no tomados.

En muchas respuestas se pidió más flexibilidad sobre el momento del descanso compensatorio. Sin embargo, recientes investigaciones confirman los graves efectos que tiene en la salud y la seguridad el retraso de los periodos mínimos de descanso diario y semanal. Se admite que, en una serie de situaciones específicas, se necesita más flexibilidad. Sin embargo, dicha flexibilidad debe limitarse escrupulosamente a situaciones en las que sea necesaria por motivos objetivos, y supeditarse a la aplicación de medidas generales de protección de la salud y la seguridad de los trabajadores en cuestión.

El Tribunal de Justicia ha precisado recientemente³⁰ que, en situaciones muy concretas en las que los cuidados residenciales durante un periodo limitado requieren una relación de confianza con una persona concreta, puede ser objetivamente imposible alternar periodos de trabajo y de descanso diario con una regularidad normal. Sin embargo, ha destacado que esta excepción dependerá de que el trabajador goce de una protección alternativa adecuada que le garantice suficiente descanso y recuperación.

La cuestión de si el descanso semanal debe tomarse normalmente el domingo, en lugar de cualquier otro día de la semana, es muy compleja y suscita preocupación por el efecto en la salud y la seguridad y el equilibrio entre el trabajo y la vida privada, así como problemas de naturaleza social, religiosa y educativa. Sin embargo, ello no implica necesariamente que se trate de un aspecto que deba legislarse a nivel de la UE: teniendo en cuenta las otras cuestiones que se plantean, parece aplicable el principio de subsidiariedad.

5.2. **Revisión global**

La segunda opción consiste en proponer un conjunto de cambios más completo y abordar las cuestiones del tiempo de guardia y del descanso compensatorio. Con esta opción, la revisión permitiría tener más en cuenta los cambios de los ritmos de trabajo y las tendencias que se describen anteriormente, y analizar de manera más holística los problemas de salud y

²⁸ Sentencia en el asunto C-303/98 (Simap), punto 50.

²⁹ Por ejemplo, en los casos de conserjes, gestores de camping, algunos encargados de cuidados residenciales y algunos trabajadores de las fuerzas armadas.

³⁰ Sentencia en el asunto C-428/09 (Isère).

seguridad que plantea el exceso de horas de trabajo. Asimismo, muchos interlocutores sociales desean abordar algunas de las cuestiones indicadas a continuación.

i) *Más flexibilidad para los nuevos ritmos de trabajo*

Las disposiciones de la UE deben responder a la tendencia constante hacia formas más flexibles de organización del trabajo y jornadas de trabajo personalizadas. El objetivo es lograr un nivel de flexibilidad bien delimitado y sostenible en las disposiciones sobre el tiempo de trabajo, lo que impulsará la productividad y la competitividad y, al mismo tiempo, garantizará una protección más eficaz contra los riesgos para la salud y la seguridad.

Las opciones detalladas que se indican a continuación a propósito de los trabajadores que gocen de autonomía, el equilibrio entre el trabajo y la vida privada y los contratos de trabajo múltiples están relacionadas, en particular, con los comentarios de los interlocutores sociales al respecto.

Podrían estudiarse también los cambios siguientes, supeditados, en su caso, a una protección adecuada de la salud y la seguridad:

- Flexibilidad adicional para celebrar acuerdos sobre el tiempo de trabajo mediante negociación colectiva, a condición de que se satisfagan los requisitos básicos especificados.
- Excepciones para permitir periodos de referencia superiores a doce meses, en casos específicos, previo acuerdo entre los interlocutores sociales.
- Ampliación a doce meses del periodo de referencia para promediar el tiempo de trabajo mediante legislación, previa consulta de los interlocutores sociales al nivel adecuado, en los sectores o Estados miembros en los que no se utiliza la opción de no aplicación, como parte de un paquete equilibrado con otras opciones indicadas más adelante.

ii) *Equilibrio entre el trabajo y la vida privada ante las nuevas realidades demográficas*

Se están produciendo grandes cambios en el mundo del trabajo, debido a la creciente participación de las mujeres y las personas de más edad, al hecho de que ahora trabajan a menudo ambos miembros de la pareja, a veces en horas y días diferentes, y a los retos que plantea el cuidado de los niños y de las personas mayores. El rápido y amplio aumento del horario de trabajo flexible es síntoma de la fuerte demanda de soluciones equilibradas y de la mayor individualización de los modos de vida de los trabajadores de todas las edades. La elaboración de normas más flexibles sobre el tiempo de trabajo podría ayudar a los Estados miembros a alcanzar el objetivo de la estrategia UE 2020 de aumentar la participación de los trabajadores hasta el 75 % (actualmente, es del 69 %), principalmente incrementando aún más la participación de las mujeres y de los trabajadores de más edad.

Actualmente, la Directiva no establece que los empleadores deban informar a los trabajadores sobre los cambios previstos en los horarios colectivos, o para pedir cambios en los horarios individuales. Existen datos de que ello crea grandes dificultades para conciliar el trabajo con la vida familiar y afecta al equilibrio entre el trabajo y la vida privada.

Debe estudiarse la inclusión en la Directiva de:

- estímulos para que los interlocutores sociales celebren acuerdos, al nivel adecuado y sin perjuicio para su autonomía, destinados a favorecer la conciliación del trabajo con la vida familiar,
- una disposición por la que los Estados miembros, en consulta con los interlocutores sociales, se aseguren de que los empleadores informen a los trabajadores con suficiente antelación de cualquier cambio sustancial en el ritmo de trabajo,
- una disposición para que los empleadores examinen las peticiones de los trabajadores sobre cambios en sus horarios y ritmo de trabajo, en función de sus respectivas necesidades de flexibilidad, y expliquen los motivos de la eventual denegación de esas peticiones.

iii) Trabajadores con poder de decisión autónomo

Los Estados miembros podrán conceder excepciones al límite de cuarenta y ocho horas, los periodos de descanso y otras disposiciones, de acuerdo con el artículo 17, apartado 1, de la Directiva, en el caso de algunos trabajadores que pueden determinar su propio tiempo de trabajo o si este no está determinado de antemano. Sin embargo, es preciso definir esta excepción con más claridad, para responder a unos ritmos de trabajo cambiantes que permiten una organización del trabajo relativamente autónoma, sin claros límites de tiempo, y también para evitar los abusos.

Una definición revisada permitirá sin duda que esta excepción se aplique solo a los altos directivos en el sector público o privado y a otros trabajadores que gozan de una autonomía real y efectiva en cuanto al tiempo de trabajo y su organización.

iv) Contratos múltiples

En la UE, una minoría significativa de trabajadores ejerce su actividad con arreglo a varios contratos simultáneos con diferentes empleadores o, en algunos casos, con el mismo empleador. Debe aclararse que, en estas situaciones, el límite de tiempo de trabajo establecido en la Directiva se aplica por trabajador. La Comisión ha señalado anteriormente que, en la medida de lo posible, la Directiva debe aplicarse por trabajador, dado su objetivo de protección de la salud y la seguridad. Sin embargo, su cumplimiento puede ser problemático si el empleador no es consciente de que el trabajador tiene otro(s) empleo(s). Como primer paso, podría aclararse que si un asalariado trabaja de acuerdo con varios contratos suscritos con el mismo empleador, los Estados miembros deben adoptar mecanismos eficaces para hacer cumplir las disposiciones de la Directiva sobre la base del trabajador, considerado a título individual. Los mecanismos para vigilar y garantizar adecuadamente el cumplimiento de las disposiciones aplicables son más complejos cuando se han suscrito contratos simultáneos con diferentes empleadores. Esta cuestión podría ser objeto de un intercambio de buenas prácticas de acuerdo con el inciso ix).

v) Ámbito de aplicación de la Directiva y problemas sectoriales específicos

Una opción planteada en varias respuestas consistiría en excluir a algunos grupos (por ejemplo, las fuerzas armadas o los bomberos voluntarios) del ámbito de aplicación de la Directiva. Sin embargo, dicha opción no parece coherente con la Carta, que se refiere a «todo trabajador», ni con el principio básico establecido en varias sentencias del Tribunal de Justicia

de que la Directiva protege derechos sociales fundamentales de cada «trabajador»³¹. El Tribunal ha precisado recientemente³² que, en la Directiva, el concepto de «trabajador» tiene un alcance autónomo propio del Derecho de la Unión, que hace referencia a una relación laboral definida objetivamente, aunque la aplicación del concepto en casos particulares es una cuestión que deben decidir los tribunales nacionales.

Si bien todos los trabajadores que están sujetos a una relación laboral, según la definición objetiva, deberían entrar dentro del ámbito de aplicación de la Directiva, cabe tener en cuenta la existencia de grupos particulares, como los bomberos voluntarios, respecto a los cuales es difícil aplicar las disposiciones generales o hacerlas cumplir. Se consideran trabajadores con arreglo al Derecho nacional en algunos Estados miembros, pero no en otros.

La situación específica de algunos trabajadores móviles del transporte por carretera merecería también una atención particular. Algunas disposiciones de la Directiva sobre los periodos de descanso y el trabajo nocturno no se aplican a estos trabajadores³³, y dichas disposiciones tampoco figuran en la Directiva 2002/15/CE relativa a este sector. Podría estudiarse una mayor armonización de las normas sobre el tiempo de trabajo para todos los trabajadores móviles del transporte por carretera, independientemente del tipo de vehículo que conduzcan y teniendo en cuenta la existencia de requisitos específicos sobre el tiempo de conducción, las pausas y los periodos de descanso diario y semanal establecidos en el Reglamento (CE) nº 561/2006.

vi) Opción de no aplicación

Existe gran división de opiniones en torno a la cuestión del mantenimiento de la opción de no aplicación. Fue la principal causa del fracaso de la conciliación entre los legisladores en 2009. Los sindicatos y los empleadores albergan opiniones diferentes sobre esta cuestión. Por ello, la Comisión debe prestar especial atención a la opción de no aplicación, a la luz de los nuevos datos sobre su uso en la práctica, que ponen de manifiesto su amplia y rápida proliferación, especialmente en relación con el uso del tiempo de guardia, pero con niveles muy variables de protección y seguimiento³⁴.

Cabe señalar a este respecto que de los veintisiete Estados miembros, dieciséis permiten actualmente la opción de no aplicación, pero que once de ellos solo la permiten en sectores o actividades con elevados niveles de tiempo de guardia³⁵. No parece realista pedir a todos estos Estados miembros que se abstengan de utilizar esta excepción sin ofrecerles soluciones alternativas viables. Está claro que el futuro uso de la opción de no aplicación en el caso de servicios con tiempo de guardia dependerá de cómo asimilan los servicios públicos los cambios introducidos por esta revisión en lo que respecta al tiempo de guardia y al descanso compensatorio. Otras posibilidades de flexibilidad que ofrece la revisión de la Directiva pueden desalentar un uso más amplio de la opción de no aplicación, como la ampliación del periodo de referencia para promediar el tiempo de trabajo semanal.

³¹ Véase la nota a pie de página 21.

³² Sentencia en el asunto C-428/09 (Isère).

³³ Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión SEC(2010) 1611: informe sobre la aplicación de la Directiva sobre el tiempo de trabajo, punto 2.6.1.

³⁴ COM(2010) 802, Informe relativo a la aplicación de la Directiva sobre el tiempo de trabajo. Deloitte Consulting, (2010), Estudio de apoyo a una evaluación de impacto de la Directiva 2003/88/CE (véase la nota a pie de página 4).

³⁵ COM(2010) 802, Informe relativo a la aplicación de la Directiva sobre el tiempo de trabajo.

Por tanto, tiene más sentido reducir la necesidad de utilizar la opción de no aplicación a largo plazo, ofreciendo formas de flexibilidad más específicas, que reabrir el debate sobre su supresión, en el que no parece posible alcanzar un consenso entre los interlocutores sociales o los legisladores. Conviene recordar que el número de empleados de la UE que trabajan más de cuarenta y ocho horas sigue disminuyendo, actualmente representan un 9 %, aunque sigue habiendo grandes diferencias entre los Estados miembros, y que la existencia de esos trabajadores se debe a otros factores (en particular, los contratos múltiples) y al uso de la opción de no aplicación.

Además, podría reforzarse la protección concedida a los trabajadores que aceptan la opción de no aplicación, garantizando un seguimiento efectivo de las horas extraordinarias³⁶, reduciendo el riesgo de presión por parte del empleador y asegurándose de que el consentimiento que debe dar necesariamente el trabajador a título individual es dado libremente y con conocimiento de causa. La Directiva debe establecer también un mecanismo para evaluar periódicamente la opción de no aplicación de manera efectiva.

vii) Vacaciones anuales retribuidas

Las respuestas destacan dificultades con las disposiciones de la normativa relacionadas con las vacaciones anuales retribuidas; en las sentencias Schultz-Hoff y Stringer³⁷ se explica que un trabajador que se ausente del trabajo por motivos ajenos a su voluntad (como la enfermedad) seguirá teniendo derecho a disfrutar de vacaciones anuales retribuidas respecto a dicho periodo. Conviene tener en cuenta que la prueba de la incapacidad de trabajar y la proporción del salario durante estas ausencias son cuestiones de Derecho nacional a las que no se aplica la Directiva.

El problema fundamental parece surgir de una falta de claridad sobre si un trabajador que sufre una baja prolongada por enfermedad puede acumular derechos de vacaciones anuales retribuidas en años sucesivos. Esta perspectiva supone un coste imprevisible y posiblemente sustancial para los empleadores, y podría tener el efecto indeseado de animarlos a rescindir el contrato laboral de los trabajadores de baja prolongada por enfermedad antes de saber con certeza si podrán reincorporarse al trabajo una vez recuperados. Por otra parte, la acumulación ilimitada parecería ir más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos de la Directiva.

La mejor solución parece ser una modificación que deje claro que los Estados miembros pueden imponer límites a la acumulación de derechos de vacaciones retribuidas en años sucesivos, una vez superado el número de semanas necesario para alcanzar los objetivos de la Directiva en cuanto a periodos mínimos de descanso y recuperación³⁸.

viii) Legislar mejor

Las propuestas indicadas anteriormente tendrían por efecto la codificación de varias decisiones importantes del Tribunal y la clarificación de varios puntos sobre los que existe incertidumbre, lo que daría lugar a una legislación más clara, sencilla, transparente y accesible.

³⁶ Se ha constatado que las actuales disposiciones del artículo 22, apartado 1, han resultado en gran medida ineficaces.

³⁷ Véase la nota a pie de página 6.

³⁸ A la espera de que se resuelva el caso KHS, asunto C-214/10, y de las observaciones de la Comisión en dicho asunto.

El actual texto de la Directiva es difícil de entender, su estructura es confusa y contiene disposiciones ya obsoletas. En particular, algunas excepciones y disposiciones se solapan (por ejemplo, sobre los periodos de referencia), lo que conlleva algunas duplicaciones y repeticiones. No obstante, toda revisión debería efectuarse con especial cuidado y medida para asegurarse de que no afecte a la legislación sustantiva y evitar cualquier riesgo de incertidumbre.

ix) Medidas sobre cumplimiento y cooperación

En varias respuestas se ha observado preocupación por el cumplimiento efectivo de las normas básicas sobre el tiempo de trabajo, algo que también refleja el informe de aplicación de la Comisión.

Se trata de una cuestión importante. La Comisión está dispuesta a apoyar la mejora de la cooperación y el intercambio de buenas prácticas al respecto entre las autoridades nacionales y entre los interlocutores sociales³⁹, por ejemplo estableciendo un comité de expertos sobre el tiempo de trabajo a nivel de la UE.

6. PRÓXIMOS PASOS

Una Directiva sobre el tiempo de trabajo revisada será decisiva para mejorar las condiciones laborales y ofrecer a las empresas y los trabajadores la flexibilidad necesaria para aplicar soluciones innovadoras y equilibradas en el lugar de trabajo. Es necesario adoptar nuevas medidas legislativas para tener en cuenta los cambios de los ritmos de trabajo en las normas de la UE, respetando su objetivo de proteger la salud y la seguridad de los trabajadores, y resolver importantes problemas de interpretación.

La Comisión tendrá en cuenta los resultados de esta consulta en su futuro trabajo de revisión de la Directiva. En particular, podrá suspender ese trabajo si los interlocutores sociales deciden negociar entre ellos sobre materias de alcance suficientemente amplio. De lo contrario, procederá a adoptar una propuesta legislativa de modificación, basándose en una evaluación de impacto detallada, que se publicará simultáneamente, en la que se tengan en cuenta los aspectos económicos y sociales.

Al mismo tiempo, la Comisión seguirá utilizando los instrumentos jurídicos que tiene a su disposición para corregir varias situaciones en las que los Estados miembros no cumplen la actual legislación de la UE, especialmente en los casos de exceso de horas de trabajo con efectos manifiestamente negativos para la salud y la seguridad de los trabajadores.

³⁹ Entre los posibles ejemplos, cabe citar los intercambios sobre el uso del teletrabajo (que ya ha dado lugar a un convenio marco de los interlocutores sociales a escala de la UE) o convenios marco sobre formas de trabajo innovadoras para ofrecer continuidad en los cuidados en los servicios públicos, garantizando la calidad de las condiciones de trabajo.

7. PREGUNTAS A LOS INTERLOCUTORES SOCIALES

La Comisión solicita, pues, la opinión de los interlocutores sociales sobre las cuestiones reflejadas en las preguntas siguientes:

1. *¿Deberían limitarse los cambios de las normas de la UE sobre el tiempo de trabajo a las cuestiones del tiempo de guardia y el descanso compensatorio, o deberían abordarse otras cuestiones, como algunas de las indicadas en el punto 5.2, o todas ellas?*

2. *Teniendo en cuenta los requisitos del artículo 153 del TFUE, ¿consideran ustedes que:*

a) *las opciones establecidas en el punto 5.1 sobre el tiempo de guardia y el descanso compensatorio,*

b) *algunas o la totalidad de las opciones que figuran en el punto 5.2 relativas a otras cuestiones planteadas por los interlocutores sociales y la actual revisión,*

podrían proporcionar un marco global aceptable para responder a las preocupaciones que expresaron ustedes en sus respuestas a la primera fase de consulta?

3. *¿Desean los interlocutores sociales de la UE, a nivel intersectorial o sectorial, entablar negociaciones sobre la totalidad o algunas de las cuestiones planteadas en la presente Comunicación de cara a celebrar un acuerdo que permita modificar la Directiva haciendo uso de las posibilidades contempladas en el artículo 155 del TFUE?*