



CONSULTA PÚBLICA ACERCA DE LA REVISIÓN DE LA DIRECTIVA SOBRE EL TIEMPO DE TRABAJO

ANTECEDENTES

La organización y la regulación del tiempo de trabajo en el sector público y privado tienen importantes repercusiones sociales, económicas y políticas. A escala de la UE, la finalidad de la Directiva 2003/88/CE¹ (la Directiva sobre el tiempo de trabajo) es establecer unas normas mínimas comunes a todos los Estados miembros para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores de unos horarios de trabajo excesivos o inadecuados con poco tiempo de descanso y de recuperación del trabajo. En la misma línea, el artículo 31, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea establece lo siguiente: «Todo trabajador tiene derecho a la limitación de la duración máxima del trabajo y a periodos de descanso diarios y semanales, así como a un periodo de vacaciones anuales retribuidas.».

Durante los últimos veinte años, se han producido cambios fundamentales en la economía y el mundo del trabajo que han tenido un claro impacto en muchos aspectos de la organización del tiempo de trabajo. Es preciso, por tanto, reflexionar sobre el tipo de regulación del tiempo de trabajo que necesita la UE para hacer frente a los retos actuales y futuros de la primera parte del siglo XXI: problemas de índole social, económico, tecnológico y demográfico.

En consecuencia, la Comisión ha puesto en marcha una revisión global de la Directiva sobre el tiempo de trabajo. El objetivo es analizar qué cambios se requerirían en el marco jurídico actual para llegar a unas normas de tiempo de trabajo que se ajusten mejor a las necesidades de los trabajadores, las empresas, los servicios públicos y los consumidores de toda la UE.

El alcance y el significado de la normativa sobre el tiempo de trabajo de la UE

La Directiva sobre el tiempo de trabajo fue adoptada por el Parlamento Europeo y el Consejo con arreglo al artículo 137, apartado 2, del Tratado CE (actualmente, el artículo 153 TFUE), que establece medidas de la Unión para mejorar el entorno de trabajo a fin de proteger la salud y la seguridad de los trabajadores.

¹ Directiva 2003/88/CEE 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).

La Directiva se aplica a todos los sectores de actividad, tanto públicos como privados, incluidos la asistencia sanitaria y los servicios de emergencia.

La Directiva no se aplica a los trabajadores por cuenta propia. La aplicabilidad de la Directiva a los voluntarios puede variar de un Estado miembro a otro, ya que depende de si reúnen los requisitos para ser considerados «trabajadores con poder de decisión autónomo», de acuerdo con la definición de este concepto que es específica del Derecho de la UE² y teniendo en cuenta su contrato de trabajo de conformidad con el Derecho interno aplicable y las prácticas y circunstancias de cada caso.

La Directiva sobre el tiempo de trabajo vigente codifica dos directivas anteriores, la más importante de las cuales se adoptó en 1993 a partir de una propuesta presentada por la Comisión^{3 4}.

En la Directiva se establecen requisitos comunes mínimos para todos los Estados miembros, entre los que se incluyen:

- las pausas de descanso diario y semanal de los trabajadores (normalmente, 11 horas consecutivas de descanso diario y de 24 a 35 horas ininterrumpidas de descanso semanal);
- las pausas de descanso durante la jornada laboral (cuando el tiempo de trabajo diario sea superior a 6 horas);
- los límites del tiempo de trabajo semanal (48 horas semanales de media, incluidas las horas extraordinarias);
- las vacaciones anuales retribuidas de los trabajadores (al menos 4 semanas al año);
- una protección adicional para los trabajadores nocturnos⁵:

² Véase la sentencia del TJUE en el asunto C-428/09, Rec. I-09961, *Union syndicale Solidaires Isère* contra *Premier ministre* y otros.

³ Propuesta de Directiva del Consejo relativa a determinados aspectos de la distribución del tiempo de trabajo [COM(90) 317, de 20.9.1990].

⁴ Los médicos en periodo de formación habían quedado excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva de 1993, pero fueron reincorporados a su ámbito mediante las disposiciones modificativas de la Directiva 2000/34/CE. Por consiguiente, los Estados miembros estaban obligados a garantizar que las disposiciones de la Directiva se aplicasen a los médicos en periodo de formación a partir del 1 de agosto de 2004. La única excepción que se permitió a este plazo fue en relación con el límite de 48 horas de media de trabajo a la semana: dado que un horario de trabajo extenso constituía una característica establecida en muchos Estados miembros respecto a los médicos en periodo de formación en ese momento, la Directiva de 2000 autorizaba una ampliación de las disposiciones transitorias encaminadas a una aplicación gradual de los límites del tiempo de trabajo a este colectivo en el periodo comprendido entre agosto de 2004 y el 31 de julio de 2009. Tres Estados miembros (UK, NL y HU) se acogieron a otro instrumento para permitir un horario de trabajo algo más amplio (con un máximo de 52 horas por semana) hasta el 31 de julio de 2011. Desde el 1 de agosto de 2011, el límite de 48 horas de tiempo de trabajo semanal medio se aplica a los médicos en periodo de formación en todos los Estados miembros.

- *el tiempo de trabajo normal no deberá exceder de 8 horas como media por cada periodo de 24 horas,*
- *el trabajo no deberá exceder de 8 horas por cada periodo de 24 horas si implica peligros extraordinarios o tensiones físicas o mentales importantes,*
- *todos los trabajadores nocturnos tienen derecho a un chequeo médico gratuito antes de que se les asigne la actividad nocturna y, posteriormente, de forma periódica,*
- *todos los trabajadores nocturnos tienen derecho a ser transferidos, «siempre que sea posible», a una actividad diurna en caso de que padezcan problemas de salud relacionados con el trabajo nocturno,*
- *medidas para que las empresas que recurran regularmente al trabajo nocturno informen a las autoridades competentes si estas así lo solicitan.*

La Directiva no contiene ninguna disposición relativa a la remuneración (excepto el derecho a 4 semanas de vacaciones anuales retribuidas).

La Directiva comprende unas disposiciones bastante detalladas, en consonancia con su objetivo declarado de proteger la salud y la seguridad de los trabajadores. Sin embargo, ofrece un cierto grado de flexibilidad a fin de dar cabida a las diferencias existentes entre las normas nacionales sobre el tiempo de trabajo y los requisitos inherentes a determinadas actividades o profesiones:

- Los Estados miembros pueden adaptar las normas de la UE a sus circunstancias nacionales (por ejemplo, en muchos países se ha establecido una duración máxima del tiempo de trabajo semanal inferior a las 48 horas).
- Existe un amplio margen para las modalidades de trabajo flexible a través de la negociación colectiva (por ejemplo, el cómputo anual del tiempo de trabajo).
- Hay muchas exenciones y excepciones de las disposiciones generales (por ejemplo, sobre la programación del descanso compensatorio o la posibilidad de no aplicar el límite de las 48 horas a título individual —la denominada «cláusula de no aplicación»—).

El Tribunal de Justicia ha dictaminado en una serie de sentencias que los requisitos de la Directiva relativos al tiempo de trabajo máximo, las vacaciones anuales retribuidas y los periodos mínimos de

⁵ La definición de «trabajador nocturno» depende de que se ejerza una actividad habitualmente durante el «periodo nocturno», según esté definido por los Estados miembros; también se aplican varias excepciones. Véase el doc. SEC(2010) 1611, el capítulo sobre el «trabajo nocturno».

descanso «constituyen normas del Derecho social comunitario de especial importancia, de las que debe disfrutar todo trabajador»⁶.

Una serie de sentencias del Tribunal de Justicia son de particular importancia para la organización del tiempo de trabajo en los servicios públicos de salud o asistencia sanitaria:

- i) En lo que respecta al tratamiento del «tiempo de guardia», el Tribunal determinó en los asuntos SIMAP (3 de octubre de 2000), Jaeger (9 de septiembre de 2003) y Dellas (1 de diciembre de 2005) que todo tiempo de guardia que obligue al trabajador a permanecer en un lugar designado por el empleador debe computarse con el cálculo de los límites del tiempo de trabajo con arreglo a la Directiva, y no con los periodos de descanso mínimos. Para los trabajadores, esto significa que el tiempo de guardia deben contabilizarse plenamente a efectos de sus derechos a los periodos de descanso y a la duración máxima del tiempo de trabajo semanal. Para los empleadores, implica que en la organización y planificación del tiempo de trabajo dentro de los límites de la Directiva, deben computar totalmente el tiempo de guardia de sus trabajadores como tiempo de trabajo.
- ii) En lo referente al tratamiento del «tiempo de permanencia en espera», el Tribunal también sostuvo en la sentencia del asunto SIMAP que, cuando estas permanencias se realizan en régimen de localización, en el que el trabajador debe estar disponible para prestar servicios sin presencia obligada en su lugar de trabajo (puede quedarse en su domicilio, por ejemplo, o en cualquier otro lugar de su elección), estas horas de permanencia no deben computarse íntegramente como tiempo de trabajo conforme a la Directiva. En estos casos, solo deben contabilizarse las horas efectivas de asistencia a efectos de tiempo de trabajo.
- iii) En relación con el disfrute del «descanso compensatorio», la Directiva dispone que los descansos diarios y semanales mínimos pueden posponerse total o parcialmente, pero únicamente a condición de que se recuperen más adelante las horas de descanso pendientes en su totalidad. Sin embargo, la Directiva no especifica cuándo debe tener lugar esta recuperación. El Tribunal de Justicia declaró en la sentencia del asunto Jaeger que los «periodos equivalentes de descanso compensatorio» deben tener lugar inmediatamente después de los periodos de trabajo correspondientes. Para los trabajadores, ello significa que tienen derecho a un tiempo de descanso inmediatamente después de cumplir el horario de trabajo ampliado para poder recuperarse de la actividad realizada y estar en condiciones de

⁶ Véase la sentencia en el asunto Dellas (C-19/04, Rec. p. I-10253), apartados 40 a 41 y 49, y la jurisprudencia citada en dicho pasaje; véase también, en lo referente a las vacaciones anuales retribuidas, el asunto FNV contra los Países Bajos (C-124/05), apartado 28.

realizar labores futuras. Para las empresas, implica conceder a sus trabajadores que hayan tenido unos horarios de trabajo ampliados unos periodos equivalentes de descanso compensatorio inmediatamente después de la actividad, lo que tiene consecuencias en la organización y la planificación de su mano de obra.

En el periodo posterior a las sentencias en los asuntos SIMAP y Jaeger, algunos Estados miembros introdujeron actos jurídicos en los que se preveía el recurso a la opción de no aplicar el límite de trabajo semanal medio⁷ a actividades que exigían una disponibilidad de 24 horas cuando los «tiempos de guardia» revestían unas características particulares (a menudo, en el caso concreto de los servicios de salud pública o de asistencia sanitaria). Cualquier excepción a las normas debe respetar la Carta de los Derechos Fundamentales⁸ y llevarse a cabo sin vulnerar las disposiciones de la Carta.

Los Estados miembros han incorporado la Directiva a su Derecho interno de manera muy distinta. En algunos Estados miembros, las disposiciones sobre el tiempo de trabajo en todos los sectores de la economía se fijan normalmente por medio de convenios colectivos, que varían en función del sector de actividad. En otros, si bien la legislación establece normas básicas, los convenios colectivos son también muy importantes en numerosos sectores. En ciertos Estados miembros, las normas específicas que rigen el tiempo de trabajo se fijan en la legislación sectorial, especialmente en el sector de la salud pública. Esto se aplica en particular al sector público, en el que la legislación sectorial o subsectorial específica puede ser muy amplia y compleja.

Las modificaciones legislativas propuestas durante el periodo 2004-2009

Durante el periodo 2004-2009, se entablaron amplios debates en el Consejo y el Parlamento en torno a una propuesta legislativa de la Comisión por la que se pretendía introducir una serie de cambios a la Directiva sobre el tiempo de trabajo.

⁷ En el artículo 22, apartado 1, de la Directiva sobre el tiempo de trabajo se recoge la «cláusula de no aplicación» de la media de 48 horas semanales, una excepción que autoriza a los Estados miembros a permitir a determinados empleadores solicitar a trabajadores concretos que trabajen más de las 48 semanales de media (el límite que establece la Directiva) habiendo obtenido previamente su consentimiento para efectuar dicho trabajo. Para consultar la información completa, véase el doc. SEC (2010) 1611, capítulo 5.

⁸ Conforme al artículo 52 de la Carta, «cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la presente Carta deberá [...] respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. [...] solo podrán introducirse limitaciones cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.».

La propuesta de la Comisión, que se basaba en una revisión y en una serie de consultas celebradas previamente, estaba centrada en cuatro ámbitos concretos que no se habían resuelto en el Derecho vigente ni habían sido objeto de jurisprudencia. Dos de las principales cuestiones (la «cláusula de no aplicación» y el periodo de referencia para el cálculo de los límites del tiempo de trabajo) eran temas sobre los que la propia Directiva requiere una revisión una década después de su adopción. En relación con las otras dos cuestiones (el tratamiento del «tiempo de guardia» y el asunto de cuándo debe disfrutarse del descanso compensatorio), la Comisión había recibido numerosas peticiones de aclaración sobre la aplicación de la Directiva a raíz de la interpretación del Tribunal de Justicia en los asuntos SIMAP y Jaeger.

Concretamente, la propuesta original pretendía:

- i) bien suprimir gradualmente la posibilidad de no aplicar la norma de las 48 horas semanales de media o someter esta disposición a condiciones de protección adicional y a una cláusula de revisión rigurosa;
- ii) tratar el tiempo de guardia de forma distinta al tiempo de trabajo ordinario, haciendo la distinción entre los periodos de actividad o inactividad en el lugar de trabajo;
- iii) permitir una mayor flexibilidad sobre el momento en el que el trabajador puede acogerse al descanso compensatorio (descanso que debe facilitarse en un «plazo razonable»);
- iv) permitir una ampliación por ley del periodo de referencia para el cálculo de la media del tiempo de trabajo semanal hasta un máximo de 12 meses (y no solo mediante convenio colectivo como en la actual Directiva).

Los debates en torno a esta propuesta entre las dos instituciones no llegaron a ningún acuerdo en la fase de conciliación, que tuvo lugar en 2009.

La revisión actual de la Directiva

El Presidente de la Comisión Europea anunció en 2009 que la Comisión presentaría una nueva propuesta de modificación de la Directiva sobre el tiempo de trabajo, una vez celebrada una consulta en dos fases de los interlocutores sociales de conformidad con el artículo 154 TFUE y realizada una evaluación de impacto completa.

La Comisión puso en marcha [una primera fase con un documento de consulta de los interlocutores sociales europeos en marzo de 2010](#)⁹, en la que ofrecía una visión clara de las principales cuestiones que pretendía revisar y sus implicaciones jurídicas (por ejemplo, el tiempo de guardia, tiempo de permanencia en espera, el descanso compensatorio, los trabajadores con poder de decisión

⁹ COM(2010) 106, de 24.3.2010.

autónomo, la aplicación por contrato o por trabajador y la «cláusula de no aplicación»). En este documento se preguntaba a los interlocutores sociales si consideraban necesario introducir cambios y, en caso afirmativo, cuál debería ser su alcance.

En la [Comunicación con la que se ponía en marcha la segunda fase de la consulta de los interlocutores sociales europeos en diciembre de 2010](#)¹⁰, en la que se resumían las respuestas recibidas de estos, se llegó a la conclusión de que, efectivamente, era preciso realizar algunos cambios. En este texto, se proponía una serie de temas distintos en los que algunos o todos los interlocutores sociales querían que se introdujeran modificaciones y se planteaban posibles opciones respecto a cada uno de ellos.

En paralelo al proceso de consulta, la Comisión también empezó a trabajar en el ámbito de la evaluación del impacto de la normativa actual y los cambios potenciales. La Comisión publicó, y puso a disposición de los interlocutores sociales europeos en el marco de la segunda fase de la consulta, una serie de estudios e informes de evaluación centrados en aspectos socioeconómicos y jurídicos:

— [un informe detallado de los servicios de la Comisión acerca de la aplicación jurídica de la Directiva actual](#)¹¹, publicado en 2010, en el que se establecen los requisitos de la Directiva conforme a la interpretación del Tribunal de Justicia en sus sentencias hasta finales de 2010 en relación con todos los asuntos clave de la Directiva, y se ofrece una relación pormenorizada de la incorporación de la Directiva al Derecho nacional de los Estados miembros;

— [un estudio realizado por consultores externos acerca de la repercusión socioeconómica de las normas vigentes del tiempo de trabajo](#) (que incluía capítulos concretos sobre el impacto, en la práctica, de las sentencias en los casos SIMAP y Jaeger en los servicios de salud pública y asistencia sanitaria de los Estados miembros, así como en lo relativo al uso de la cláusula de no aplicación),¹²

— [otros estudios publicados que trataban distintos aspectos de la organización del tiempo de trabajo en la UE, realizados por la Comisión, Eurofound y otras organizaciones.](#)

En respuesta a la segunda fase de consulta, los principales interlocutores sociales intersectoriales (Business Europe, CES, CEEP y Ueapme) manifestaron en mayo de 2011 su interés por negociar entre sí una revisión de la Directiva, con objeto de llegar a un acuerdo que podría plasmarse en una Directiva del Consejo en virtud del artículo 155 TFUE. Las negociaciones se iniciaron oficialmente

¹⁰ COM(2010) 801 y SEC(2010) 1610, de 21.12.2010.

¹¹ COM(2010) 802 y SEC(2010) 1611, de 21.12.2010.

¹² «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), Deloitte (2010).

mediante una carta conjunta al Comisario László Andor el 14 de noviembre de 2011. En consecuencia, la Comisión suspendió su labor de evaluación de impacto por respeto a la autonomía de las negociaciones de los interlocutores sociales.

No obstante, tras una serie de reuniones a partir de diciembre de 2011, los interlocutores sociales anunciaron en diciembre de 2012 que sus negociaciones estaban en un punto muerto. Tras unos contactos exploratorios y reuniones con los principales negociadores, el Comisario László Andor concluyó en febrero de 2013 que las negociaciones se habían paralizado definitivamente.

Corresponde, por lo tanto, a la Comisión seguir adelante con la revisión de la Directiva sobre el tiempo de trabajo. La Comisión desea completar su labor preparatoria con una evaluación de impacto exhaustiva de una serie de posibles opciones para la revisión. La consulta pública que se acaba de iniciar aspira a contribuir a la revisión y a la evaluación de impacto actuales.