

**Tiempo de trabajo y transportistas. STJCE, de 9 de septiembre, de 2004. Asuntos acumulados C-184/02 y C-223/02**

Dra. Raquel Serrano Olivares, Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Barcelona.

## **1. Hechos**

Mediante sus respectivas demandas, el Reino de España y la República de Finlandia solicitan la anulación de la Directiva 2002/15/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2002, relativa a la ordenación del tiempo de trabajo de las personas que realizan actividades móviles de transporte por carretera, en la medida en que ésta se refiere a los **conductores autónomos**.

Las partes demandantes invocan motivos que, unas veces, son comunes, y otras, específicos de su respectivo asunto, basados en: a) una violación del principio de legalidad; b) una violación de los derechos de libertad profesional y de empresa, del principio de proporcionalidad y en que la Directiva impugnada no tiene por objeto la seguridad vial; c) una violación del principio de no discriminación y del art.74 CE; d) una infracción de los arts.137 CE, apartado 2, y 157 CE; d) y una falta de motivación.

## **2. Fundamentos de Derecho**

### **2.1 Sobre el motivo basado en la violación del principio de legalidad**

La República de Finlandia afirma que ni el art.71 CE ni el art.137 CE, apartado 2, confieren a la Comunidad competencia para regular el tiempo de trabajo de los conductores autónomos, pues la Directiva impugnada regula el empleo del tiempo de los conductores autónomos de una manera que va mucho más allá de los objetivos de seguridad vial y de aproximación de las condiciones de competencia amparados por el art.71 CE, y el art.137.2 CE no autoriza a la Comunidad a adoptar medidas relativas al tiempo de trabajo de los conductores autónomos.

El TJCE señala a este respecto que el art.71.1 CE confiere una amplia facultad normativa al legislador comunitario para la adopción de disposiciones comunes dirigidas a mejorar la seguridad vial y a eliminar las disparidades nacionales que pueden falsear considerablemente las condiciones de competencia en el sector de los transportes.

Por lo que se refiere al objetivo de seguridad vial, la Directiva impugnada define los períodos de actividad profesional que deben considerarse tiempo de trabajo en el caso de los conductores autónomos. Dicha definición limita el número de horas que un conductor autónomo puede dedicar semanalmente a las actividades directamente vinculadas al transporte por carretera.

Tales medidas tienen por objeto mantener dentro de límites razonables la cadencia semanal de trabajo del conductor autónomo, cuando se trata de actividades que puedan influir en su conducción por sus efectos sobre su estado de fatiga, e imponerle unos períodos mínimos de recuperación. Por tanto, a juicio del TJCE, van dirigidas a mejorar la seguridad vial, que puede ponerse en peligro, no sólo por períodos de conducción demasiado largos, sino también por una acumulación excesiva de actividades distintas de la conducción que están directamente relacionadas con una operación de transporte por carretera (en particular, la carga y descarga; la asistencia a los pasajeros en la subida y bajada del vehículo; la limpieza y el mantenimiento técnico, y todas las demás tareas cuyo objeto sea garantizar la seguridad del vehículo, de la carga y de los pasajeros o cumplir las obligaciones legales o reglamentarias directamente vinculadas a una operación de transporte específica que se esté llevando a cabo, incluidos el control de la carga y descarga, los trámites administrativos de policía, aduanas, funcionarios de inmigración, etc.). La Directiva impugnada prevé igualmente en su art.7 la sujeción de los conductores autónomos a las limitaciones que establece en materia de duración del trabajo nocturno, habida cuenta de la incidencia del trabajo nocturno en el estado de fatiga del transportista por carretera.

Así pues, el TJCE concluye que la regulación del tiempo de trabajo de los conductores autónomos prevista por la Directiva persigue un objetivo de seguridad vial, viniendo dicha regulación a completar las disposiciones del Reglamento núm.3820/85, las cuales se refieren solamente a uno de los factores que ponen en peligro la seguridad vial, a saber, que el transportista por carretera realice períodos de conducción demasiado largos. Sin que a tal conclusión obste la circunstancia de que el art.2, apartado 1, párrafo 3º, de la Directiva impugnada prevea que, para la fijación del estatuto definitivo de los conductores autónomos a la luz de la citada norma comunitaria, la Comisión presente al Parlamento y al Consejo, a más tardar el 23 de marzo de 2007, un informe relativo, en particular, a las consecuencias de la exclusión actual de los conductores autónomos del ámbito de aplicación de dicha Directiva sobre seguridad vial. Y ello porque, a juicio del TJCE, tal disposición no puede invalidar la conclusión de que el objetivo de seguridad vial justifica plenamente la regulación del tiempo de trabajo de los conductores autónomos prevista por la Directiva.

Por lo que se refiere al objetivo de aproximación de las condiciones de competencia, las disposiciones de la Directiva van dirigidas a coordinar las legislaciones nacionales en aspectos esenciales del tiempo dedicado por los conductores autónomos a sus actividades de transporte por carretera. Contribuyen, en este sentido, a la eliminación de las disparidades entre los Estados miembros que puedan falsear la competencia en la profesión de transportista autónomo por carretera.

De todo ello deriva el TJCE la conclusión de que el art.71 CE ofrece una base jurídica adecuada y suficiente a efectos de la aplicación de la Directiva impugnada a dicha categoría de transportistas por carretera.

Respecto al art.137 CE, apartado 2, el TJCE señala que el procedimiento legislativo previsto por esta disposición para la adopción de medidas dirigidas a la mejora del entorno de trabajo para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores, es idéntico al establecido en el art.71 CE, de modo que la utilización del art.137 CE, apartado 2, como fundamento jurídico secundario de la Directiva, no ha influido, en cualquier caso, en el procedimiento seguido para la adopción de ésta. Así pues, el TJCE no considera necesario pronunciarse sobre el extremo de si art.137 CE, apartado 2, proporciona también un fundamento jurídico adecuado para las medidas previstas por la Directiva impugnada con respecto a los conductores autónomos.

## **2.2 Sobre los motivos basados en la violación del derecho al libre ejercicio de una actividad profesional y a la libertad de empresa, en la violación del principio de proporcionalidad y en que la Directiva impugnada no tiene por objeto la seguridad vial**

El Reino de España afirma, por un lado, que la inclusión de los conductores autónomos en el ámbito de aplicación de la Directiva tiene por efecto impedir que los transportistas autónomos por carretera dediquen todos sus esfuerzos y su tiempo al éxito y a la mejora de su empresa, y constituye un ataque contra sus derechos al libre ejercicio de una actividad profesional y a la libertad de empresa. Por otro lado, alega que la seguridad vial no es el objeto de dicha Directiva, que es una norma de carácter social cuyo único objetivo es mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los transportistas por carretera, de modo que, aunque está justificado regular el tiempo de trabajo de los trabajadores por cuenta ajena, dada su posición de inferioridad con respecto a su empleador, no existe tal necesidad de protección en el caso de los empresarios autónomos, que deben tener libertad para organizar sus actividades como lo consideren oportuno.

La República de Finlandia alega, por una parte, que la inclusión de los conductores autónomos en el ámbito de aplicación de la Directiva constituye una violación del principio de proporcionalidad, pues el objetivo de protección de las personas no justifica una regulación del tiempo de trabajo de dichos conductores, y, además, el objetivo de seguridad vial ya lo tiene en cuenta el Reglamento núm.3820/85 y se conseguiría la misma eficacia y se atentaría menos contra la libertad profesional mediante el reforzamiento del control del cumplimiento del referido Reglamento.

El TJCE señala a este respecto que, aunque el libre ejercicio de una actividad profesional, que se confunde con la libertad de empresa, forma parte de los principios generales del Derecho comunitario, estas libertades no constituyen prerrogativas absolutas, sino que deben tomarse en consideración en relación con su función en la sociedad. Por tanto, pueden imponérseles restricciones cuando éstas respondan a objetivos de interés general y no constituyan una intervención desmesurada que afecte a la propia esencia de las libertades así garantizadas. Así, en el caso de que se trata, la regulación del tiempo de trabajo de los conductores autónomos tiene por objeto mejorar la seguridad vial y responde, por consiguiente, a un objetivo de interés general. Si bien es cierto que la referida regulación interfiere en las modalidades de ejercicio de la actividad profesional del conductor autónomo, no afecta, sin embargo, a la propia existencia de la libertad de ejercer dicha actividad. Además, la Directiva hace una clara distinción entre las actividades directamente vinculadas al transporte por carretera, que son objeto de medidas de ordenación del tiempo de trabajo, y las labores generales de tipo administrativo que no están directamente vinculadas a una operación de transporte específica en marcha, a las que no se refiere la mencionada Directiva.

Respecto al principio de proporcionalidad, el TJCE concluye que las disposiciones de la Directiva relativas a los conductores autónomos, que pretenden evitar, sin menoscabar su libertad para organizar sus labores generales de tipo administrativo, que éstos sigan un ritmo de trabajo, por lo que a las actividades vinculadas directamente con el transporte por carretera se refiere, que pueda poner en peligro la seguridad vial, no vulneran el referido principio, no pudiéndose considerar una solución tan eficaz como las disposiciones controvertidas y menos onerosa que éstas el refuerzo del control de las limitaciones del tiempo de conducción fijadas por el Reglamento núm.3820/85, por cuanto que ello no permitiría mantener dentro de límites razonables la duración del tiempo de trabajo dedicada por el conductor autónomo a actividades, distintas de la conducción, que están directamente vinculadas al transporte por carretera y que pueden influir en su estado de fatiga.

### **2.3. Sobre el motivo basado en la violación del principio de no discriminación y en la infracción del art.74 CE**

El Reino de España alega que la inclusión de los transportistas autónomos en el ámbito de aplicación de la Directiva constituye una discriminación injustificada de éstos en relación con los trabajadores por cuenta ajena, dado que se está tratando de forma igual situaciones que son radicalmente distintas sin que exista justificación objetiva alguna que lo fundamente, no constituyendo una justificación objetiva y razonable ni la seguridad vial ni la garantía de la libre competencia, pues la seguridad vial no es el objeto de la Directiva impugnada ni la exclusión de los conductores autónomos de su ámbito de aplicación puede falsear la competencia en el mercado de los transportes, teniendo en cuenta las limitaciones del tiempo de conducción establecidas por el Reglamento núm.3820/85.

El TJCE sostiene que, en efecto, los conductores autónomos y los conductores por cuenta ajena no están en la misma situación, ya que los primeros deben asumir, además de las actividades vinculadas directamente al transporte por carretera, labores generales de tipo administrativo que no son propias de los segundos. Ahora bien, de la lectura del art.3, letra a), de la Directiva se desprende que el legislador comunitario tuvo en cuenta esta situación diferente. Ciertamente, por lo que se refiere a los trabajadores por cuenta ajena, la Directiva regula la totalidad de su tiempo de trabajo, mientras que respecto a los conductores autónomos, la norma comunitaria se limita a regular la parte de las actividades que éstos tienen en común con los trabajadores por cuenta ajena, a saber, las actividades de transporte por carretera citadas, dejando fuera de su ámbito de aplicación las actividades, características del estatuto del trabajador autónomo, que corresponden a las labores generales de tipo administrativo que no están directamente vinculadas a una operación de transporte específica en marcha.

El TJCE insiste en que las actividades vinculadas al transporte por carretera han de entenderse de la misma clase tanto para los conductores por cuenta ajena como para los conductores autónomos y abarcan, en ambos casos, no solamente la conducción, sino también una serie de actividades distintas directamente vinculadas al transporte por carretera, como la carga y descarga, la asistencia a los pasajeros en la subida y bajada del vehículo, la limpieza y el mantenimiento técnico y todas las demás tareas cuyo objeto sea garantizar la seguridad del vehículo, de la carga y de los pasajeros o cumplir las obligaciones legales o reglamentarias.

Por último, admitiendo que la Directiva impugnada deba considerarse una “medida en materia de precios y condiciones de transporte” en el sentido del art.74 CE, el análisis

expuesto excluye que el legislador comunitario haya incumplido su obligación de tener en cuenta la situación económica de los transportistas autónomos.

#### **2.4. Sobre el motivo basado en la infracción de los arts.137 CE, apartado 2, y 157 CE**

La República de Finlandia señala que las limitaciones de la Directiva en materia de tiempo de trabajo recaen principalmente sobre las pequeñas y medianas empresas, las cuales, a diferencia de las grandes, no disponen de los medios humanos necesarios para realizar un reparto de tareas que permitiría a los conductores aprovechar la totalidad del tiempo de conducción autorizado por la citada Directiva, mientras que otros empleados se harían cargo, sin limitación del tiempo de trabajo derivada de dicha Directiva, de las actividades no relacionadas con la conducción de los vehículos, produciéndose, por tanto, una infracción del art.137 CE. Añade que la aplicación de la Directiva a los conductores autónomos corre el riesgo de traducirse en un refuerzo de la posición de las grandes empresas de transporte, un debilitamiento de la competencia y una reducción de las posibilidades de contratación en las pequeñas y medianas empresas.

El TJCE sostiene que, admitiendo que las disposiciones de la Directiva impugnada relativas a los conductores autónomos estén basadas, además de en el art.71 CE, en el art.137 CE, apartado 2, es preciso subrayar que, aunque el citado art.137 CE impone que se tengan en cuenta los intereses económicos específicos de las PYMES al adoptar medidas comprendidas en su ámbito de aplicación, tal precepto no se opone a que dichas empresas sean objeto de medidas coercitivas. En particular, la regulación del tiempo de trabajo prevista por la Directiva es fiel reflejo de una consideración equilibrada del objetivo de seguridad vial, por un lado, y de las especificidades del estatuto de autónomo relacionadas con las labores generales de tipo administrativo de la empresa de éste, por otro lado. En estas circunstancias, no puede considerarse que dicha regulación imponga trabas que obstaculicen la creación y desarrollo de PYMES.

Por su parte, el art.157 CE establece que las acciones llevadas a cabo por la Comunidad en el ámbito de la política industrial o con arreglo a otras disposiciones del Trabajo, estarán encaminadas, en particular, a fomentar un entorno favorable a la iniciativa y al desarrollo de las empresas de la Comunidad y, en particular, de las PYMES. No obstante, el TJCE indica que la tesis de la República de Finlandia basada en la infracción de dicho precepto normativo se funda, en parte, en la premisa errónea según la cual la Directiva se propone regular el tiempo dedicado por el conductor autónomo a la gestión general de su empresa, y, en parte, en meras conjeturas sobre la supuesta incidencia que cabe esperar de la citada Directiva en la posición respectiva de las grandes y de las pequeñas y medianas empresas.

## **2.5. Sobre los motivos basados en la falta de motivación**

El Reino de España sostiene que la inclusión de los conductores autónomos en el ámbito de aplicación de la Directiva se produce sin que exista un razonamiento que la justifique. Por su parte, la República de Finlandia afirma que el Parlamento y el Consejo no han satisfecho la exigencia de motivación, dado que los considerandos de la Directiva no precisan qué distorsiones de competencia pretende suprimir ésta ni los medios previstos a tal efecto.

El TJCE concluye que las consideraciones relativas a las lagunas del marco jurídico actual expuestas en los considerandos primero y segundo de la Directiva, así como los objetivos generales de seguridad vial y de aproximación de las condiciones de competencia, identificados en los considerandos cuarto, décimo y undécimo, se refieren también a los conductores autónomos y bastan, por tanto, a la luz de las exigencias de motivación establecidas por la jurisprudencia en el ámbito de los actos de alcance general para justificar la posible aplicación ulterior de la Directiva a esta categoría de personas. Además, el Reino de España y la República de Finlandia, a través de su participación en los trabajos del Consejo, han estado directamente implicados en el proceso de elaboración de la Directiva impugnada y conocen, por tanto, las razones que han servido de fundamento a las disposiciones de dicha Directiva relativas a los conductores autónomos.

## **3. Valoración**

La Sentencia que se comenta se sitúa en el contexto del debate actual sobre la necesidad o conveniencia de articular un estatuto jurídico del trabajador autónomo (sin trabajadores a su servicios), en cuya virtud se fije un cuadro mínimo de derechos y obligaciones que rijan el trabajo autónomo, huyendo, así, de la idea de autotutela que hasta la fecha viene imponiéndose en este ámbito. Ciertamente, a menudo, suele argumentarse, como así hizo el Reino de España en su recurso de anulación, que, aunque está justificado regular el tiempo de trabajo – u otras condiciones de trabajo - de los trabajadores por cuenta ajena, dada su posición de inferioridad con respecto a su empleador, no existe tal necesidad de protección en el caso de los empresarios autónomos, que deben tener libertad para organizar sus actividades como lo consideren oportuno.

Y es que constituye un recurso frecuentemente utilizado por parte de aquellas instancias que miran con recelo la idea del estatuto jurídico del trabajador autónomo el acudir a la diferente naturaleza del trabajo asalariado o dependiente y del trabajo autónomo, derivando de tal circunstancia la falta de justificación de una protección heterónoma

dirigida al trabajador autónomo, habida cuenta de su esquizofrénica situación: como trabajador autónomo reúne al tiempo la doble condición de trabajador - en cuanto su actividad consiste básicamente en la aportación de su trabajo personal -, y de empresario. El resultado ha sido, como se ha avanzado, abandonar la protección del trabajador autónomo a su autotutela. Sin embargo, esta vía se ha mostrado claramente ineficaz en un ámbito clave de las relaciones laborales como es la prevención de riesgos laborales.

En efecto, los trabajadores autónomos no están cubiertos por las Directivas comunitarias relativas a la salud y la seguridad en el trabajo, ni tampoco la regulación española vigente protege a los trabajadores autónomos desde la perspectiva de seguridad y salud laboral, pues la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales sólo incluye al trabajador autónomo en su ámbito de aplicación (art. 3) respecto de aquellos derechos y obligaciones que puedan derivarse de tal norma. Y la norma en cuestión sólo fija obligaciones preventivas a cargo de los trabajadores autónomos cuando éstos desarrollen actividades en un centro de trabajo donde también presten sus actividades trabajadores de dos ó más empresas.

Obviamente, al trabajador autónomo no es lógico que se le apliquen las disposiciones relativas a los derechos colectivos de los trabajadores, pero nada impide que le resulten aplicables buena parte de las disposiciones relativas a la formación o al cumplimiento del *iter* preventivo (evaluación de riesgos, planificación y gestión de la actividad preventiva). Ciertamente, la mayor dificultad en esta materia reside en la imposibilidad de control administrativo (Inspección de trabajo) sobre el cumplimiento de la normativa preventiva por parte de los trabajadores autónomos cuando éstos no prestan servicios junto a trabajadores de otra empresa. Sin embargo, esta dificultad no puede conducir al resultado de que, en materia de prevención de riesgos laborales, sólo se proteja un subtipo de trabajo seguro - el prestado por cuenta ajena -. Es preciso fomentar el trabajo seguro, con independencia de la forma jurídica a través de la que éste se desarrolle.

En esta línea se sitúa la Recomendación 2003/134/CE del Consejo, relativa a la mejora de la protección de la salud y la seguridad en el trabajo de los trabajadores autónomos, de 18 de febrero de 2003, en la que, partiendo de constar que los trabajadores autónomos están expuestos a los mismos riesgos para su salud y su seguridad que los trabajadores por cuenta ajena, y que, además, tales trabajadores abundan en sectores considerados de alto riesgo como la agricultura, la pesca, la construcción y los transportes, recomienda que los Estados Miembros fomenten, en el marco de sus políticas de prevención de accidentes y enfermedades profesionales, la seguridad y salud de los trabajadores autónomos, teniendo en cuenta los riesgos especiales existentes en determinados sectores y el carácter específico de la relación entre las



empresas contratantes y los trabajadores autónomos, optando a tal fin por las medidas que estimen más adecuadas, como alguna o algunas de las siguientes: *legislación*, incentivos, campañas de información y aliento a las partes interesadas.

En mi opinión, la solución de abandonar la seguridad y salud de los trabajadores autónomos a su autotutela permite explicar en buena parte el alto índice de siniestralidad laboral registrado en este ámbito, integrado por más de 2 millones de trabajadores. Y, en este punto, no sólo la protección del trabajador autónomo, sino también el interés general consistente en lograr un adecuado nivel de salud laboral, por las innegables repercusiones sociales y económicas que ello acarrea, debe ser también tenido en cuenta.

En efecto, de acuerdo con los datos que constan en la página web de la Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos (UPTA), en fecha de 30 de noviembre de 2004, los trabajadores autónomos representan el 20,36 % de la población ocupada en España, en tanto que, en la Unión Europea, el porcentaje es del 14,70 %. Por lo que se refiere a la estructura empresarial en España, se indica que alrededor del 92% de las empresas españolas son pequeñas - o incluso microempresas, de 1 a 9 personas -, y que un porcentaje importante de esas empresas, el 54,6%, pertenecen a trabajadores autónomos. Además, se añade que los sectores de servicios y de construcción constituyen el 68,70 % de los trabajadores autónomos de España, pudiendo establecerse que los trabajadores autónomos de los sectores de servicios y construcción forman un colectivo de 2.026.581 personas (1.397.327 hombres y 629.254 mujeres).

Finalmente, interesa indicar que, según los datos estadísticos sobre siniestralidad laboral publicados en el Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales 2002, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en las empresas de 1 a 9 personas, los accidentes mortales representan el 24,97 % del total nacional, la cifra más alta del universo estadístico, junto con los accidentes graves y leves, con el 22,84 y el 16,11 % respectivamente.

De conformidad con ello, en la actualidad, una de las necesidades más acuciantes en relación con el trabajo autónomo es la de modificar la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, o crear una regulación "*ad hoc*" en orden a imponer al trabajador autónomo la adopción de todas las medidas necesarias para evitar o disminuir los riesgos derivados de su prestación de servicios. En concreto, exigiéndole que evalúe los riesgos de su actividad, que planifique la actividad preventiva en función de los riesgos evaluados, y que gestione dicha actividad planificada. Así, debería exigirse al trabajador autónomo que, o bien asuma él directamente la gestión de la

prevención si está capacitado para ello, o bien que concierte dicha actividad con una entidad autorizada como servicio de prevención ajeno.

Ahora bien, en buena lógica, una especial protección del trabajador autónomo frente a las “*contingencias profesionales*” que pueda padecer obliga a que también se reconozcan tales situaciones a efectos de Seguridad Social – tanto desde la perspectiva de las cotizaciones como de las prestaciones -. Como se sabe, hasta fechas recientes, los trabajadores autónomos no gozaban de tal reconocimiento. Sin embargo, la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, vino a permitirles mejorar de forma voluntaria el ámbito de la acción protectora del RETA, incorporando las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, siempre que, previa o simultáneamente, hayan optado por incluir, dentro de dicho ámbito, la prestación económica por IT (DA 34ª TRLGSS). Con todo, la protección frente a tales riesgos no es idéntica a la dispensada en el Régimen General, por cuanto que se parte de un concepto de “accidente de trabajo” mucho más restrictivo.

Consiguientemente, toda vez que se ha producido el mencionado reconocimiento a efectos de Seguridad Social, no existen argumentos de peso para seguir manteniendo la exclusión del trabajo autónomo del ámbito de aplicación de la normativa preventiva.

El trabajo, ya sea asalariado o autónomo, constituye una cuestión de derecho público, esto es, al Estado le corresponde velar por que el trabajo que se desarrolla dentro de sus confines territoriales ofrezca unas mínimas garantías de dignidad y de seguridad, con independencia de la forma jurídica concreta en que esa prestación de servicios personal se desarrolle. De ahí, pues, que al Estado le corresponda elaborar una regulación protectora <de mínimos>, si bien la intensidad de tal intervención habrá de ser lógicamente distinta en el caso del trabajo asalariado y en el caso del trabajo autónomo, ya que, en este último caso, confluyen otros derechos dignos de protección como la libertad de empresa o la libertad profesional.

A ello hay que añadir otros argumentos adicionales: a) el interés general, consistente en el logro de un adecuado nivel de seguridad laboral que evite o reduzca a la mínima expresión las nefastas consecuencias económicas y sociales derivadas de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, y b) la evitación de situaciones de competencia desleal basadas en las diferencias de regulación entre los empresarios sujetos a la normativa preventiva y los trabajadores autónomos. No cabe desconocer que el incumplimiento sistemático de la normativa preventiva por parte de algunas empresas o la no exigencia de su aplicación en el caso de los trabajadores autónomos está generando una situación de competencia desleal respecto de aquellos empresarios que están obligados a cumplir tal normativa y que efectivamente lo hacen, mediante la

obtención de ventajas comparativas merced a la no asunción de costes en la materia de que se trata.

Habida cuenta que la Directiva impugnada acoge como base jurídica fundamental el art.71 CE, y no así el art.137, apdo.2, CE, el debate jurídico se aleja del incómodo ámbito de la protección de los trabajadores autónomos desde la perspectiva de su seguridad y salud, para situarse en el ámbito de la política común de transportes, y, por tanto, en la necesidad de garantizar el interés general consistente en la seguridad vial y la competencia leal entre empresas dedicadas al transporte por carretera. En la práctica, se alcanza el mismo resultado – limitar el tiempo de trabajo de los conductores autónomos -, aunque por una vía distinta y, sin duda, política y jurídicamente más cómoda, ya que, por un lado, y pese a que el TJCE elude pronunciarse sobre la cuestión, la vía del art.137.2 CE plantearía dudas como soporte jurídico para fundamentar una regulación en materia de seguridad y salud laboral de los trabajadores autónomos, pues, tradicionalmente, tal precepto normativo ha servido como base jurídica para regulaciones referidas al trabajo por cuenta ajena, y, por otro lado, considerando que el art.137.2 pudiera servir como fundamento jurídico a tal fin – personalmente, creo que sí -, tal vía resulta políticamente intransitable en el momento actual, en que todavía no se han alcanzado soluciones definitivas en punto a la necesidad de articular un estatuto jurídico del trabajador autónomo, ni a nivel comunitario, ni tampoco a nivel de los distintos Estados miembros de la Unión, a fin de establecer unos derechos laborales y sociales mínimos.

Habida cuenta de que la Directiva impugnada acoge como base jurídica fundamental el art.71 CE y, como fundamento jurídico secundario el art.137.2 CE, y en la medida en que el procedimiento legislativo previsto por esta última disposición para la adopción de medidas dirigidas a la mejora del entorno de trabajo para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores, es idéntico al establecido en el art.71 CE, el TJCE concluye que la utilización del art.137.2 CE, como fundamento jurídico secundario de la Directiva, no ha influido en el procedimiento seguido para la adopción de ésta, de modo que, toda vez que el art.71 CE ya ofrece una base jurídica adecuada a la Directiva, no es preciso pronunciarse sobre el extremo de si el art.137.2 CE proporciona también un fundamento jurídico adecuado para las medidas previstas por dicha norma con respecto a los conductores autónomos. Con ello el TJCE sitúa el debate jurídico lejos del incómodo ámbito de la protección de los trabajadores autónomos desde la perspectiva de su seguridad y salud, para situarse en el ámbito de la política común de transportes, y, por tanto, en la necesidad de garantizar el interés general consistente en la seguridad vial y la competencia leal entre empresas dedicadas al transporte por carretera. En la práctica, se alcanza el mismo resultado – limitar el tiempo de trabajo de los conductores autónomos -, aunque por una vía distinta y, sin duda, política y jurídicamente más

cómoda, ya que, por un lado, y pese a que el TJCE elude pronunciarse sobre la cuestión, la vía del art.137.2 CE pudiera plantear dudas en cuanto soporte jurídico para fundamentar una regulación en materia de seguridad y salud laboral de los trabajadores autónomos, pues, tradicionalmente, tal precepto normativo ha servido como base jurídica para regulaciones referidas al trabajo por cuenta ajena, y, por otro lado, considerando que el art.137.2 pudiera servir como fundamento jurídico a tal fin – personalmente, creo que sí -, tal vía resulta difícilmente transitable en el momento actual, en que todavía no se han alcanzado soluciones definitivas en punto a la necesidad de articular un estatuto jurídico del trabajador autónomo, ni a nivel comunitario, ni tampoco a nivel de los distintos Estados miembros de la Unión, a fin de establecer unos derechos laborales y sociales mínimos.

En todo caso, la argumentación jurídica del TJCE me parece impecable, pues es lo cierto que, de un lado, por tiempo de trabajo en las actividades vinculadas al transporte por carretera ha de entenderse no solamente el tiempo de conducción, sino también una serie de actividades distintas pero directamente vinculadas al transporte por carretera, como son la carga y descarga, la asistencia a los pasajeros en la subida y bajada del vehículo, la limpieza y el mantenimiento técnico y todas las demás tareas cuyo objeto sea garantizar la seguridad del vehículo, de la carga y de los pasajeros o cumplir las obligaciones legales o reglamentarias, y, de otro lado, pese a que el conductor autónomo debe gozar de un ámbito de libertad en la organización de su actividad en cuanto manifestación de la libertad de empresa, ningún derecho es ilimitado y tampoco la libertad de empresa, sin que la dimensión de la empresa pueda servir de coartada recurrente para la no aplicación de ciertos límites al ejercicio de la libertad profesional cuando están en juego intereses generales. Además, a pesar de que el Tribunal no se detiene por mucho tiempo en este argumento, es preciso tomar en consideración, asimismo, la necesidad de evitar la competencia desleal entre empresas basada en las ventajas comparativas que algunos empresarios pueden obtener como consecuencia de no resultar obligados a aplicar ciertos límites en el ejercicio de su actividad económica por el mero hecho de haber adoptado una forma jurídica u otra para el desempeño de esa actividad, a pesar de estar igualmente en juego intereses generales similares o idénticos, y a pesar de estar expuestos a los mismos riesgos para su seguridad y salud que los trabajadores por cuenta ajena.

Téngase en cuenta que el Real Decreto-Ley 2/2003, de 25 de abril, de Medidas de Reforma Financiera, convalidado por el Congreso de los Diputados en su sesión de 8 de mayo de 2003 (Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 8 de mayo de 2003 (BOE de 14 de mayo), ha llevado a cabo los pertinentes acomodados en la tarifa de primas para la cotización a la Seguridad Social por Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales vigente en la actualidad.

Así, el accidente de trabajo se define como el ocurrido como *consecuencia directa e inmediata del trabajo* que el trabajador autónomo realiza por su propia cuenta y que determina su inclusión en el campo de aplicación del RETA.