

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 21 de diciembre de 2023 (*)

«Incumplimiento de Estado — Transporte internacional de mercancías por carretera — Reglamento (CE) n.º 1072/2009 — Artículos 8 y 9 — Reglamento (CE) n.º 561/2006 — Período de descanso — Normativa nacional que establece un período máximo de estacionamiento de veinticinco horas en las áreas de descanso públicas de la red de autopistas de un Estado miembro — Obstáculo a la libre prestación de servicios de transporte por carretera — Carga de la prueba»

En el asunto C-167/22,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 258 TFUE, el 4 de marzo de 2022,

Comisión Europea, representada inicialmente por la Sra. L. Grønfeldt y el Sr. P. Messina, posteriormente por la Sra. L. Grønfeldt y los Sres. P. Messina y G. Wilms, y, por último, por el Sr. P. Messina, en calidad de agentes,

parte demandante,

apoyada por

República de Polonia, representada por el Sr. B. Majczyna, en calidad de agente,

parte coadyuvante,

contra

Reino de Dinamarca, representado inicialmente por las Sras. J. Farver Kronborg, V. Pasternak Jørgensen y M. Søndahl Wolff, y posteriormente por las Sras. J. Farver Kronborg y C. Maertens y el Sr. M. Jespersen, en calidad de agentes,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por la Sra. A. Prechal, Presidenta de Sala, y los Sres. F. Biltgen, N. Wahl y J. Passer (Ponente) y la Sra. M. L. Arastey Sahún, Jueces;

Abogado General: Sr. A. Rantos;

Secretaria: Sra. C. Strömholm, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 25 de mayo de 2023;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 7 de septiembre de 2023;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Reino de Dinamarca ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las disposiciones relativas a la libre prestación de servicios de transporte establecidas en los artículos 1, 8 y 9 del Reglamento (CE) n.º 1072/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen normas comunes de acceso al mercado del transporte internacional de mercancías por carretera (DO 2009, L 300, p. 72), al establecer una norma que limita a veinticinco horas el período máximo de estacionamiento en las áreas de descanso públicas de la red de autopistas danesa (en lo sucesivo, «norma de las veinticinco horas»).

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Reglamento n.º 1072/2009

- 2 A tenor de los considerandos 2, 4, 5 y 13 del Reglamento n.º 1072/2009:

«(2) Una política común de transportes supone, entre otros aspectos, la existencia de normas comunes que regulen el acceso al mercado de los transportes internacionales de mercancías por carretera en el territorio de la Comunidad, así como la definición de las condiciones en que los transportistas no residentes en un Estado miembro puedan prestar servicios de transporte en él. Estas normas comunes deben constituir una contribución al buen funcionamiento del mercado interior de los transportes.

[...]

(4) El establecimiento de una política común de transporte implica la eliminación de todas las restricciones con relación al prestador de servicios de transporte por razón de su nacionalidad o de la circunstancia de que se halle establecido en un Estado miembro distinto de aquel en el que se deben prestar los servicios.

(5) Para que esto se consiga de una manera flexible y sin problemas conviene establecer disposiciones relativas a un régimen transitorio de cabotaje antes de aplicar el régimen definitivo hasta tanto no se haya completado la armonización del mercado del transporte de mercancías por carretera.

[...]

(13) Debe permitirse a los transportistas titulares de una licencia comunitaria prevista en el presente Reglamento o que estén autorizados a efectuar determinados tipos de transportes internacionales la realización temporal, de conformidad con el presente Reglamento, de transportes nacionales de mercancías por carretera en un Estado miembro donde no cuenten con domicilio social u otro establecimiento. Cuando tales transportes de cabotaje se lleven a cabo, deben someterse a la legislación comunitaria, como el Reglamento (CE) n.º 561/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera [y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) n.º 3821/85 y (CE) n.º 2135/98 del Consejo y se deroga el Reglamento (CEE) n.º 3820/85 del Consejo (DO 2006, L 102, p. 1)], y a la legislación nacional en vigor en ámbitos específicos en el Estado miembro de acogida.»

- 3 El artículo 1 de ese Reglamento, titulado «Ámbito de aplicación», establece:

«1. El presente Reglamento se aplicará a los transportes internacionales de mercancías por carretera por cuenta ajena para los trayectos efectuados en el territorio de la Comunidad.

[...]

4. El presente Reglamento se aplicará al transporte nacional de mercancías por carretera efectuado con carácter temporal por un transportista no residente, con arreglo a lo dispuesto en el capítulo III.

[...]»

4 El artículo 2 de dicho Reglamento, titulado «Definiciones», tiene el siguiente tenor:

«A efectos del presente Reglamento se entenderá por:

[...]

2) “transportes internacionales”:

- a) los desplazamientos con carga de un vehículo cuando el punto de partida y el punto de destino se encuentren en dos Estados miembros distintos, con o sin tránsito por uno o por más Estados miembros o terceros países;
- b) los desplazamientos con carga de un vehículo con punto de partida en un Estado miembro y destino en un tercer país y viceversa, con o sin tránsito por uno o por más Estados miembros o terceros países;
- c) los desplazamientos con carga de un vehículo entre terceros países, que atraviesen en tránsito el territorio de uno o más Estados miembros, o
- d) los desplazamientos de vacío relacionados con los transportes mencionados en las letras a), b) y c);

[...]

6) “transportes de cabotaje”: los transportes nacionales por cuenta ajena llevados a cabo con carácter temporal en un Estado miembro de acogida de conformidad con el presente Reglamento;

[...]».

5 El capítulo III del mismo Reglamento, titulado «Cabotaje», comprende los artículos 8 a 10.

6 El artículo 8 del Reglamento n.º 1072/2009, titulado «Principio general», dispone:

«1. Todo transportista de mercancías por carretera por cuenta ajena que sea titular de una licencia comunitaria y cuyo conductor, si es nacional de un tercer país, esté provisto de un certificado de conductor, estará autorizado, en las condiciones que se establecen en el presente capítulo, para efectuar transportes de cabotaje.

2. Una vez entregadas las mercancías transportadas en el curso de un transporte internacional entrante, los transportistas de mercancías por carretera contemplados en el apartado 1 estarán autorizados a realizar, con el mismo vehículo o, si se trata de un vehículo articulado, el vehículo de tracción de dicho vehículo, hasta tres transportes de cabotaje consecutivos a un transporte internacional procedente de otro Estado miembro o de un tercer país y con destino al Estado miembro de acogida. La última descarga en el curso de un transporte de cabotaje previa a la salida del Estado miembro de acogida deberá tener lugar en el plazo de siete días a partir de la última descarga en el Estado miembro de acogida en el curso del transporte internacional entrante.

En el plazo mencionado en el párrafo primero, los transportistas podrán realizar alguno o todos los transportes de cabotaje permitidos en dicho párrafo en cualquier Estado miembro con la condición de que se limiten a un transporte de cabotaje por Estado miembro en los tres días siguientes a la entrada en vacío en el territorio de dicho Estado miembro.

[...]».

7 El artículo 9 de ese Reglamento, titulado «Normas aplicables a los transportes de cabotaje», enuncia:

«1. La realización de los transportes de cabotaje estará sujeta, sin perjuicio de la aplicación de la normativa comunitaria, a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas vigentes en los Estados miembros de acogida en relación con lo siguiente:

- a) las condiciones que rigen el contrato de transporte;
- b) el peso y las dimensiones de los vehículos;
- c) las disposiciones relativas al transporte de determinadas categorías de mercancías, en particular, mercancías peligrosas, productos perecederos y animales vivos;
- d) el tiempo de conducción y los períodos de descanso;
- e) el impuesto sobre el valor añadido (IVA) sobre los servicios de transporte.

[...]

2. Las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas contempladas en el apartado 1 se aplicarán a los transportistas no residentes en las mismas condiciones que las impuestas a los transportistas establecidos en el Estado miembro de acogida, con el fin de impedir cualquier discriminación basada en la nacionalidad o en el lugar de establecimiento.»

Reglamento n.º 561/2006

8 El artículo 2, apartado 1, del Reglamento n.º 561/2006 establece:

«El presente Reglamento se aplicará al transporte por carretera:

- a) de mercancías, cuando la masa máxima autorizada de los vehículos, incluido cualquier remolque o semirremolque, sea superior a 3,5 toneladas,

[...]».

9 El artículo 4 de ese Reglamento tiene el siguiente tenor:

«A los efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

[...]

- f) “descanso”: cualquier período ininterrumpido durante el cual un conductor pueda disponer libremente de su tiempo;
- g) “período de descanso diario”: el período diario durante el cual un conductor puede disponer libremente de su tiempo, ya sea un “período de descanso diario normal” o un “período de descanso diario reducido”:
 - “período de descanso diario normal”: cualquier período de descanso de al menos 11 horas. Alternativamente, el período de descanso diario normal se podrá tomar en dos períodos, el primero de ellos de al menos tres horas ininterrumpidas y el segundo de al menos 9 horas ininterrumpidas,
 - “período de descanso diario reducido”: cualquier período de descanso de al menos 9 horas, pero inferior a 11 horas;

h) “período de descanso semanal”: el período semanal durante el cual un conductor puede disponer libremente de su tiempo, ya sea un “período de descanso semanal normal” o un “período de descanso semanal reducido”:

- “período de descanso semanal normal”: cualquier período de descanso de al menos 45 horas,
- “período de descanso semanal reducido”: cualquier período de descanso inferior a 45 horas que, sujeto a las condiciones establecidas en el artículo 8, apartado 6, se puede reducir hasta un mínimo de 24 horas consecutivas;

[...]».

10 El capítulo II de dicho Reglamento, titulado «Tripulación, tiempos de conducción, pausas y períodos de descanso», comprende los artículos 5 a 9.

11 El artículo 6 del Reglamento n.º 561/2006 dispone:

«1. El tiempo diario de conducción no será superior a nueve horas.

No obstante, el tiempo diario de conducción podrá ampliarse como máximo hasta 10 horas no más de dos veces durante la semana.

2. El tiempo de conducción semanal no superará las 56 horas y no implicará que se exceda el tiempo semanal de trabajo máximo, fijado en 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 (DO 2002, L 80, p. 35)].

3. El tiempo total acumulado de conducción durante dos semanas consecutivas no será superior a 90 horas.

[...]»

12 El artículo 8 de ese Reglamento enuncia:

«1. Los conductores deberán tomar períodos de descanso diarios y semanales.

2. Los conductores deberán haberse tomado un nuevo período de descanso diario en las 24 horas siguientes al final de su período de descanso diario o semanal anterior.

Si la parte del período de descanso diario efectuada en las mencionadas 24 horas es superior a 9 horas, pero inferior a 11, ese período de descanso se considerará un período de descanso diario reducido.

[...]

6. En el transcurso de dos semanas consecutivas el conductor tendrá que tomar al menos:

- dos períodos de descanso semanal normal, o
- un período de descanso semanal normal y un período de descanso semanal reducido de al menos 24 horas; no obstante, la reducción se compensará con un descanso equivalente tomado en una sola vez antes de finalizar la tercera semana siguiente a la semana de que se trate.

Un período de descanso semanal tendrá que comenzarse antes de que hayan concluido seis períodos consecutivos de 24 horas desde el final del anterior período de descanso semanal.

7. Los descansos tomados como compensación por un período de descanso semanal reducido deberán tomarse junto con otro período de descanso de al menos nueve horas.

8. Cuando el conductor elija hacerlo, los períodos de descanso diarios y los períodos de descanso semanales reducidos tomados fuera del centro de explotación de la empresa podrán efectuarse en el vehículo siempre y cuando este vaya adecuadamente equipado para el descanso de cada uno de los conductores y esté estacionado.

[...]»

13 A tenor del artículo 10, apartado 2, de dicho Reglamento, que figura en el capítulo III de ese Reglamento, titulado «Responsabilidad de las empresas de transporte»:

«Las empresas de transporte organizarán el trabajo de los conductores mencionados en el apartado 1 de tal manera que estos puedan respetar las disposiciones [...] del capítulo II del presente Reglamento. Las empresas de transporte darán al conductor las instrucciones adecuadas y realizarán además controles regulares para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto [...] en el capítulo II del presente Reglamento.»

Derecho danés

14 Ninguna disposición legal o norma administrativa danesa recoge expresamente la norma de las veinticinco horas. Fue introducida a raíz del acuerdo entre el Gobierno danés y el Partido Popular danés sobre la Ley de Presupuestos para 2018 y aplicada por la autoridad viaria en virtud del artículo 92, apartado 1, del færdselsloven (Código de Circulación). Entró en vigor el 1 de julio de 2018.

Procedimiento administrativo previo

15 Tras haber dirigido al Reino de Dinamarca una solicitud de información sobre la norma de las veinticinco horas, la Comisión decidió incoar un procedimiento de infracción por incumplimiento de la obligación de asegurar la libre prestación de servicios de transporte garantizada por el Reglamento n.º 1072/2009. En un escrito de requerimiento dirigido al Reino de Dinamarca el 20 de julio de 2018, sobre la base del artículo 258 TFUE, la Comisión alegó, en esencia, que, aunque la norma de las veinticinco horas no introduce directamente una discriminación, constituye una restricción a la libre prestación de servicios de transporte, ya que no afecta del mismo modo a los transportistas por carretera daneses y a los transportistas por carretera no residentes.

16 El Reino de Dinamarca respondió mediante escrito de 20 de septiembre de 2018 negando cualquier infracción al respecto. El 19 de febrero de 2019, presentó la información adicional solicitada entretanto por la Comisión.

17 Al considerar que los argumentos expuestos por el Reino de Dinamarca en respuesta al escrito de requerimiento, así como los datos y explicaciones facilitados por ese Estado miembro en la correspondencia posterior no eran convincentes, la Comisión, mediante escrito de 15 de mayo de 2020, remitió un dictamen motivado al Reino de Dinamarca, de conformidad con el artículo 258 TFUE, por incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud de las normas relativas a la libre prestación de servicios de transporte establecidas en los artículos 1, 8 y 9 del Reglamento n.º 1072/2009.

18 En ese dictamen motivado, la Comisión explicó que, en su opinión, la norma de las veinticinco horas constituye una restricción que obstaculiza la libre prestación de servicios de transporte, ya que afecta con mayor severidad a los transportistas no residentes que a los transportistas daneses. Por otra parte, alegó que esta restricción no puede justificarse por los objetivos invocados por el Reino de Dinamarca, dado que la norma de las veinticinco horas no es adecuada para alcanzar esos objetivos o va más allá de lo necesario para alcanzarlos.

- 19 En su respuesta de 14 de septiembre de 2020 al dictamen motivado, el Reino de Dinamarca sostuvo que la norma de las veinticinco horas es conforme con el Derecho de la Unión. Afirmó que esta norma no constituye una restricción a la libre prestación de servicios de transporte, puesto que se aplica tanto a los transportistas daneses como a los transportistas no residentes y estos últimos disponen de otras opciones de estacionamiento en Dinamarca.
- 20 En cualquier caso, sostiene que la norma de las veinticinco horas está justificada a la luz de objetivos legítimos, a saber, garantizar una mayor capacidad efectiva de estacionamiento para permitir a los conductores realizar sus pausas y tomar su período de descanso reducido, poner fin al estacionamiento ilegal y peligroso para el tráfico en las áreas de las autopistas, velar por el buen funcionamiento de estas luchando contra los efectos negativos del estacionamiento de larga duración y garantizar a los conductores un buen entorno y unas buenas condiciones de trabajo, ya que las áreas de descanso de las autopistas danesas no están adaptadas a las estancias de larga duración.
- 21 Al no considerar satisfactorias las alegaciones formuladas por el Gobierno danés en respuesta al dictamen motivado, la Comisión decidió interponer el presente recurso.
- 22 Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 28 de julio de 2022, se admitió la intervención de la República de Polonia en apoyo de la Comisión.

Sobre el recurso

Sobre la admisibilidad del recurso

Alegaciones de las partes

- 23 Según el Reino de Dinamarca, el recurso es inadmisibile. Por una parte, considera que este recurso no cumple los requisitos de coherencia, claridad y precisión exigidos en virtud del artículo 120, letras c) y d), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia debido a las referencias genéricas a los artículos 1, 8 y 9 del Reglamento n.º 1072/2009, que tienen a su vez un alcance muy amplio, sin que se identifiquen las normas precisas contenidas en las citadas disposiciones y que supuestamente se infringieron en el presente asunto. Por otra parte, a su juicio, no existe concordancia entre las pretensiones y los motivos invocados en el escrito de recurso, en la medida en que, en él, la Comisión se refiere en varias ocasiones a los artículos 1, 4, 6 y 8 del Reglamento n.º 561/2006, pese a que tales artículos no se mencionan en dichas pretensiones.
- 24 La Comisión considera infundadas estas alegaciones.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 25 De reiterada jurisprudencia relativa al artículo 120, letra c), del Reglamento de Procedimiento se deduce que la demanda que inicie el procedimiento debe indicar con claridad y precisión el objeto del litigio y contener una exposición sumaria de los motivos invocados, a fin de permitir que la parte demandada prepare su defensa y que el Tribunal de Justicia ejerza su control. De ello se desprende que los datos esenciales de hecho y de Derecho en los que se base tal recurso deben deducirse de modo coherente y comprensible del propio texto de la demanda y que las pretensiones de esta deben ser formuladas de manera inequívoca, a fin de que el Tribunal de Justicia no resuelva *ultra petita* ni omita pronunciarse sobre una imputación [sentencia de 28 de abril de 2022, Comisión/Bulgaria (Actualización de las estrategias marinas), C-510/20, EU:C:2022:324, apartado 16 y jurisprudencia citada].
- 26 Asimismo, el Tribunal de Justicia ha declarado que, en el marco de un recurso interpuesto con arreglo al artículo 258 TFUE, este debe presentar las imputaciones de forma coherente y precisa, a fin de permitir que el Estado miembro y el Tribunal de Justicia comprendan exactamente el alcance de la infracción del Derecho de la Unión reprochada, requisito necesario para que dicho Estado pueda invocar eficazmente los motivos en que basa su defensa y para que el Tribunal de Justicia pueda verificar la existencia del incumplimiento imputado [sentencia

de 28 de abril de 2022, Comisión/Bulgaria (Actualización de las estrategias marinas), C-510/20, EU:C:2022:324, apartado 17 y jurisprudencia citada].

- 27 En particular, el recurso de la Comisión debe contener una exposición coherente y detallada de las razones que la han llevado a la convicción de que el Estado miembro de que se trate ha incumplido alguna de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados [sentencia de 28 de abril de 2022, Comisión/Bulgaria (Actualización de las estrategias marinas), C-510/20, EU:C:2022:324, apartado 18 y jurisprudencia citada].
- 28 En el presente asunto, en primer lugar, se desprende claramente del escrito de interposición del recurso que, según la Comisión, al haber instaurado la norma de las veinticinco horas, el Reino de Dinamarca ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las normas relativas a la libre prestación de servicios de transporte establecidas en los artículos 1, 8 y 9 del Reglamento n.º 1072/2009, artículos que, según esa institución, deben interpretarse a la luz del principio general de libre prestación de servicios enunciado en el artículo 56 TFUE, y añade que dicha norma constituye, en el sentido de esta última disposición, un obstáculo al derecho a la libre prestación de servicios de transporte de mercancías que establecen los artículos antes citados de ese Reglamento.
- 29 Por otra parte, en la medida en que el Reino de Dinamarca reprocha a la Comisión no haber precisado en mayor medida las partes pertinentes de los referidos artículos que supuestamente fueron infringidas, basta señalar que tales precisiones no eran necesarias para permitir al Reino de Dinamarca, primero, comprender las razones, que acaban de recordarse, por las cuales la Comisión estimó que este había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la Unión y, segundo, formular eficazmente alegaciones en su defensa a este respecto.
- 30 En segundo lugar, de los términos del escrito de interposición se desprende inequívocamente que la Comisión no afirma que la norma de las veinticinco horas sea contraria al Reglamento n.º 561/2006, sino que considera que esta norma ha introducido un obstáculo a la libre prestación de servicios de transporte en Dinamarca debido, en particular, a que hace mucho más difícil para un transportista establecido en otro Estado miembro respetar los tiempos de conducción y los períodos de descanso contemplados en ese Reglamento que para un transportista establecido en Dinamarca. En estas circunstancias, el hecho de invocar en el escrito de recurso, en apoyo de la imputación basada en un incumplimiento de las normas relativas a la libre prestación de servicios de transporte recogidas en los artículos 1, 8 y 9 del Reglamento n.º 1072/2009, diferentes disposiciones del Reglamento n.º 561/2006, sin citar estas últimas en la pretensión del recurso, no es en modo alguno contrario a los requisitos establecidos en el artículo 120 del Reglamento de Procedimiento, tal como ha sido interpretado por el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia.
- 31 De las anteriores consideraciones se desprende que debe declararse la admisibilidad del presente recurso.

Sobre el fondo

Alegaciones de las partes

- 32 La Comisión, apoyada por el Gobierno polaco, afirma que la norma de las veinticinco horas constituye un obstáculo a la libre prestación de servicios de transporte por carretera tal como se recoge en el Reglamento n.º 1072/2009 y, en particular, en sus artículos 1, 8 y 9. Por una parte, esta norma afecta a la capacidad de los conductores para cumplir las disposiciones relativas a los períodos de descanso semanal reducidos y normales, así como al período de conducción total, establecidas en los artículos 4, 6 y 8 del Reglamento n.º 561/2006. A este respecto, sostiene que la presencia de zonas de estacionamiento en los Estados miembros, ya sean gratuitas o de pago, públicas o no, es necesaria para el ejercicio de los derechos contemplados en el Reglamento n.º 1072/2009.
- 33 Por otra parte, considera que aun cuando la norma de las veinticinco horas se aplica tanto a los transportistas establecidos en Dinamarca como a los transportistas no residentes, no les afecta de la misma manera, ya que los transportistas que tienen un centro de explotación en

Dinamarca pueden conseguir con relativa facilidad que sus conductores conduzcan sus camiones a esos centros. Afirma que esta norma limitó las posibilidades existentes de estacionamiento hasta tal punto que, habida cuenta de la obligación de respetar las disposiciones antes mencionadas relativas a los periodos de descanso y de conducción, de ello se derivó un obstáculo a la prestación de servicios de transporte en Dinamarca por parte de los transportistas no residentes. A este respecto, señala que la capacidad de estacionamiento alternativa mencionada por el Reino de Dinamarca es insuficiente, ya que no abarca todo el territorio danés e incluso está demasiado concentrada en las proximidades de sus fronteras.

- 34 En opinión de la Comisión, el obstáculo introducido por la norma de las veinticinco horas, cuyo objetivo declarado era, por lo demás, impedir «más concretamente el estacionamiento de larga duración de camiones extranjeros en las áreas de descanso danesas», como se desprende de los términos del acuerdo mencionado en el apartado 14 de la presente sentencia, no está justificado por ninguna de las razones imperiosas de interés público invocadas por el Reino de Dinamarca.
- 35 Este Estado miembro rebate las alegaciones formuladas por la Comisión.
- 36 A su juicio, en la medida en que ni el Reglamento n.º 1072/2009 ni el Reglamento n.º 561/2006 contienen disposiciones que regulen el estacionamiento en los distintos Estados miembros y en la medida en que la competencia para establecer normas en materia de duración del estacionamiento en las áreas de descanso de los Estados miembros corresponde, por consiguiente, a estos y no a la Unión, no existe una prohibición general de introducir restricciones como las restricciones de estacionamiento, siempre que estas no sean discriminatorias, de conformidad con lo que enuncia el considerando 4 del Reglamento n.º 1072/2009. Considera que el artículo 56 TFUE no es aplicable en el caso de autos, que queda comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 58 TFUE sobre la libre prestación de servicios en materia de transportes.
- 37 Por otra parte, en cuanto a la necesidad de zonas de estacionamiento, que el Reino de Dinamarca no cuestiona en el ámbito del ejercicio de los derechos contemplados en esos Reglamentos, dicho Estado miembro señala que esta se cumple en su territorio, habida cuenta, en particular, del número de plazas de estacionamiento no públicas disponibles para los periodos de descanso de larga duración de más de veinticinco horas, plazas que además son accesibles a veces gratuitamente y a veces a un coste bajo, por lo general sin limitación de tiempo de estacionamiento y que están repartidas principalmente por las carreteras más utilizadas por el tráfico de camiones, como se desprende de la documentación aportada por ese Estado miembro. A su juicio, las áreas de descanso públicas de las autopistas, a su vez, tienen como objetivo principal permitir a los usuarios de la carretera descansar, hacer sus necesidades y comer algo sin estar concebidas para paradas prolongadas que requieran acceso a un alojamiento y a instalaciones de higiene, de restauración y de esparcimiento.
- 38 En cualquier caso, considera que la norma de las veinticinco horas es adecuada para alcanzar los objetivos legítimos perseguidos por dicho Estado miembro, en particular el de promover y mejorar la seguridad vial y las condiciones de trabajo de los conductores, y no va más allá de lo necesario y adecuado para alcanzar tales objetivos.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 39 Es preciso recordar, de entrada, que los servicios que, como los que son objeto del presente asunto, responden a la calificación de «servicio en el ámbito de los transportes», no están incluidos en el ámbito de aplicación del artículo 56 TFUE, relativo a la libre prestación de servicios en general, sino en el del artículo 58 TFUE, apartado 1, disposición específica con arreglo a la cual «la libre prestación de servicios, en materia de transportes, se regirá por las disposiciones del título relativo a los transportes», a saber, del título VI de la tercera parte del Tratado FUE, que comprende los artículos 90 TFUE a 100 TFUE (sentencia de 20 de diciembre de 2017, Asociación Profesional Élite Taxi, C-434/15, EU:C:2017:981, apartado 44 y jurisprudencia citada). Así pues, un servicio perteneciente al ámbito de los transportes, en el sentido del artículo 58 TFUE, apartado 1, está excluido del ámbito de aplicación del artículo 56 TFUE (sentencia de 8 de diciembre de 2020, Polonia/Parlamento y Consejo, C-626/18, EU:C:2020:1000, apartado 145 y jurisprudencia citada).

- 40 Es cierto que ello no impide que un acto de la Unión adoptado sobre la base de dichas disposiciones de los Tratados relativas a los transportes pueda, en la medida que tal acto determine, hacer aplicable a un sector de transporte el principio de libre prestación de servicios consagrado en el artículo 56 TFUE (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de octubre de 1994, Comisión/Francia, C-381/93, EU:C:1994:370, apartados 12 y 13).
- 41 En el presente asunto, es preciso señalar que el Reglamento n.º 1072/2009, que fue adoptado sobre la base del artículo 71 CE (actualmente artículo 91 TFUE), se aplica, de conformidad con su artículo 1, apartados 1 y 4, en relación con su artículo 2, punto 6, a los transportes internacionales de mercancías por carretera por cuenta ajena para los trayectos efectuados en el territorio de la Unión y a los transportes de cabotaje, a saber, los transportes nacionales de mercancías por carretera por cuenta ajena llevados a cabo con carácter temporal por un transportista no residente. De los considerandos 2 y 4 de ese Reglamento se desprende que este forma parte de los actos de la Unión que tienen por objeto el establecimiento de una política común de transportes y, en consecuencia, implican «la eliminación de todas las restricciones con relación al prestador de servicios de transporte por razón de su nacionalidad o de la circunstancia de que se halle establecido en un Estado miembro distinto de aquel en el que se deben prestar los servicios». De conformidad con este objetivo, en particular, los artículos 8 y 9 del Reglamento n.º 1072/2009 definen las condiciones en las que, una vez entregadas las mercancías transportadas en el curso de un transporte internacional entrante, los transportistas de esas mercancías estarán autorizados a realizar dichos transportes de cabotaje.
- 42 A este último respecto, el artículo 9, apartado 2, del Reglamento n.º 1072/2009 precisa, en particular, que las disposiciones nacionales contempladas el apartado 1 de ese artículo se aplicarán a los transportistas no residentes en las mismas condiciones que las impuestas a los transportistas establecidos en el Estado miembro de acogida, con el fin de impedir cualquier discriminación basada en la nacionalidad o en el lugar de establecimiento.
- 43 Por lo que respecta a la alegación del Reino de Dinamarca relativa al hecho de que la competencia para establecer normas en materia de duración del estacionamiento en las áreas de descanso públicas corresponde a los Estados miembros y no a la Unión, es preciso recordar que, según reiterada jurisprudencia, los Estados miembros deben ejercer sus competencias respetando el Derecho de la Unión y, por tanto, en el presente asunto, en particular, las disposiciones pertinentes del Reglamento n.º 1072/2009 (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de noviembre de 2018, Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank, C-625/17, EU:C:2018:939, apartado 27 y jurisprudencia citada).
- 44 En este contexto, los Estados miembros deben, por otra parte, tener en cuenta las normas relativas a los tiempos de conducción, pausas y períodos de descanso que deben respetar, en virtud del Reglamento n.º 561/2006, los conductores dedicados al transporte de mercancías con vehículos con una masa máxima autorizada superior a 3,5 toneladas, a las que, por lo demás, se refieren expresamente el considerando 13 y el artículo 9, apartado 1, letra d), del Reglamento n.º 1072/2009. En efecto, la posibilidad de que estos conductores respeten las normas relativas a las pausas y a los períodos de descanso establecidas en ese Reglamento puede depender, entre otras cosas, de la disponibilidad de áreas de descanso en las autopistas.
- 45 En el presente asunto, procede señalar que, por su propia naturaleza, una norma que fija en veinticinco horas el período máximo de estacionamiento en las áreas de descanso públicas de la red de autopistas de un Estado miembro implica que estas áreas de descanso no estén disponibles a efectos de los períodos de descanso semanales normales (de al menos cuarenta y cinco horas) y de los períodos de descanso semanales reducidos (de menos de cuarenta y cinco horas, que pueden reducirse, cumpliendo los requisitos establecidos en el artículo 8, apartado 6, del Reglamento n.º 561/2006, a un mínimo de veinticuatro horas consecutivas), con la única excepción de los períodos de descanso semanales reducidos que van de veinticuatro a veinticinco horas.
- 46 De ello se deduce que tal norma puede tener *a priori* un efecto concreto en el ejercicio, por los transportistas no residentes, de los derechos de transporte, en particular, de cabotaje, de los que disponen en virtud del Reglamento n.º 1072/2009 y afectar en mayor medida a estos últimos que a los transportistas que tienen un centro de explotación en Dinamarca y que, por tanto, pueden conseguir más fácilmente que sus conductores conduzcan sus camiones a esos centros.

- 47 A este respecto, es preciso recordar, no obstante, que, según jurisprudencia reiterada, en un procedimiento por incumplimiento corresponde a la Comisión probar la existencia del incumplimiento alegado y aportar al Tribunal de Justicia los datos necesarios para que este pueda verificar la existencia de tal incumplimiento, sin que la Comisión pueda basarse en presunciones [sentencia de 24 de junio de 2021, Comisión/España (Deterioro del espacio natural de Doñana), C-559/19, EU:C:2021:512, apartado 46 y jurisprudencia citada].
- 48 En el caso de autos, el Reino de Dinamarca ha presentado, en el procedimiento administrativo previo y en anexo a su escrito de contestación, datos relativos al número de plazas de estacionamiento para los vehículos cuya masa máxima autorizada es superior a 3,5 toneladas. Posteriormente, en la vista, ese Estado miembro aportó, sin que la Comisión lo contradijera al respecto, precisiones sobre esos datos, de conformidad con las cuales, además de las 1 400 plazas de estacionamiento público afectadas por la norma de las veinticinco horas, existen en el territorio de Dinamarca, para esos vehículos, al menos, 855 plazas de estacionamiento sin límite horario facilitadas por el sector privado.
- 49 Pues bien, en su escrito de recurso, la Comisión se limitó a sostener, a este respecto, que no existe una capacidad de estacionamiento alternativa suficiente repartida por la red de autopistas danesa, dado que, según los datos de que disponía en esa fase del procedimiento, había como máximo 717 plazas de aparcamiento en el conjunto de la red, 625 de las cuales estaban situadas en la frontera danesa o cerca de ella, algunas de las cuales eran, además, de pago.
- 50 Por otra parte, en cuanto a los datos aportados por el Reino de Dinamarca como anexo a su escrito de contestación y que indican, antes de ser revisados a la baja por ese Estado miembro en la vista, la existencia de al menos 1 047 plazas de estacionamiento para los períodos de descanso de larga duración, la Comisión se limitó a observar, en su escrito de réplica, que esos datos no modificaban sus conclusiones en el caso de autos.
- 51 En cambio, la Comisión no ha aportado ningún dato objetivo que permita demostrar que la capacidad de estacionamiento alternativa ofrecida por el sector privado es, habida cuenta del volumen del tráfico pertinente, insuficiente para acoger los vehículos con una masa máxima autorizada superior a 3,5 toneladas para períodos de descanso superiores a las veinticinco horas. Pues bien, sin tales datos objetivos, no puede acreditarse, salvo sobre la base de presunciones, que la norma de las veinticinco horas puede efectivamente obstaculizar las actividades de transporte de cabotaje realizadas por prestadores establecidos en los demás Estados miembros, perjudicando a estos con respecto a los prestadores de servicios de transporte del Estado miembro de acogida.
- 52 Esta apreciación no queda desvirtuada por el hecho de que de los autos remitidos en el presente asunto se desprenda que, en el momento en que se introdujo la norma de las veinticinco horas, existieran problemas de capacidad en las áreas de descanso públicas de la red de autopistas danesa y que, en su respuesta al escrito de requerimiento, el propio Reino de Dinamarca identificara «los desafíos actuales a los que se enfrenta Dinamarca en términos de capacidad de estacionamiento» como uno de los motivos principales de la introducción de esta norma.
- 53 En efecto, en sí mismo, tal reconocimiento, de carácter general, en cuanto a la existencia de problemas de capacidad de estacionamiento en las áreas de descanso públicas no permite concluir que, en el caso de autos, al adoptar la norma de las veinticinco horas, el Reino de Dinamarca haya infringido el Reglamento n.º 1072/2009. En particular, el mero hecho de que, como se ha señalado en el apartado 48 de la presente sentencia, la capacidad de estacionamiento ofrecida por el sector privado sea inferior a la disponible en las áreas de descanso públicas no permite, por sí solo, acreditar la insuficiencia de la capacidad de estacionamiento ofrecida por el sector privado para acoger vehículos con una masa máxima autorizada superior a 3,5 toneladas para períodos de descanso de más de veinticinco horas, puesto que, dentro de ese límite horario, el estacionamiento de esos vehículos sigue estando permitido en las áreas de descanso públicas. Por lo tanto, a falta de datos objetivos a este respecto, no se ha demostrado que la capacidad de estacionamiento ofrecida por el sector privado sea, habida cuenta del volumen del tráfico pertinente, insuficiente para tomar períodos de descanso más largos.

- 54 Por lo que respecta al hecho, señalado por la Comisión, de que la mayoría de las plazas de estacionamiento sin límite horario se sitúan en la frontera danesa o en sus proximidades, resulta obligado señalar, en el caso de autos, que de los datos aportados por el Reino de Dinamarca como anexo a su escrito de contestación se desprende, por una parte, que unas 230 plazas de las 855 plazas de estacionamiento disponibles para períodos de descanso de más de veinticinco horas se sitúan en el interior del territorio danés y, por otra parte, que las demás plazas están repartidas por diferentes zonas fronterizas de dicho territorio, tanto terrestres como marítimas, y se encuentran muy alejadas entre sí. Pues bien, a falta de datos objetivos a este respecto aportados por la Comisión, esta no acredita ni que la capacidad de esas plazas es insuficiente para respetar tales períodos de descanso ni que su localización puede obstaculizar de manera significativa las actividades, en particular, de transporte de cabotaje ejercidas por los prestadores establecidos en los demás Estados miembros perjudicando a estos con respecto a los prestadores de servicios de transporte del Estado miembro de acogida, los cuales, por lo demás, también se ven potencialmente obligados a redirigir sus vehículos hacia los lugares donde se encuentra su centro de explotación.
- 55 En su respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia en la vista, la Comisión admitió, además, que no estaba en condiciones de proporcionar una cifra precisa del número de plazas útiles ni, en particular, de informar al Tribunal de Justicia sobre la manera en que esas plazas debían repartirse geográficamente, para que pudiera considerarse que dejan de existir obstáculos para las actividades de los transportistas establecidos en otros Estados miembros. Añadió que, en su opinión, la capacidad de estacionamiento ofrecida por el sector privado, invocada por el Reino de Dinamarca, no es pertinente, ya que esta capacidad alternativa necesaria debería alcanzar un umbral muy elevado para que la norma de las veinticinco horas dejara de representar una carga adicional para los operadores extranjeros en relación con las cargas soportadas por los operadores daneses.
- 56 Pues bien, al actuar de este modo, la propia Comisión reconoció que, en el caso de autos, se había basado en presunciones.
- 57 Por último, en cuanto al hecho de que una parte de dicha capacidad alternativa privada existente en Dinamarca sea de pago, procede subrayar que, según los datos aportados por el Reino de Dinamarca, los importes adeudados por la utilización de las plazas de estacionamiento de pago ofrecidas por el sector privado no resultan excesivos y que tales costes también pueden afectar, en su caso, a las prestaciones de transporte efectuadas por los transportistas nacionales, por ejemplo, para evitar los costes derivados de la obligación de redirigir sus vehículos hacia los lugares en los que se encuentra su centro de explotación. Además, a falta de datos objetivos pertinentes aportados por la Comisión, no cabe excluir que las plazas de estacionamiento gratuitas ofrecidas por el sector privado sean, en cualquier caso, suficientes para acoger los vehículos con una masa máxima autorizada superior a 3,5 toneladas a efectos de períodos de descanso de más de veinticinco horas.
- 58 De todas las consideraciones anteriores resulta que la Comisión no ha aportado, de modo suficiente en Derecho, la prueba de sus afirmaciones, que figuran en el apartado 33 de la presente sentencia, según las cuales la norma de las veinticinco horas limita, en el presente asunto, las posibilidades de estacionamiento existentes hasta el punto de derivar de ello, habida cuenta de la obligación de respetar las disposiciones antes mencionadas sobre los períodos de descanso y de conducción, un obstáculo a la libre prestación de servicios de transporte comprendida en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1072/2009. En consecuencia, procede desestimar el recurso de la Comisión.

Costas

- 59 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber sido desestimadas las pretensiones de la Comisión, procede condenarla en costas, conforme a lo solicitado por el Reino de Dinamarca.

- 60 Con arreglo al artículo 140, apartado 1, de dicho Reglamento de Procedimiento, según el cual los Estados miembros que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas, la República de Polonia cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) decide:

- 1) **Desestimar el recurso.**
- 2) **La Comisión Europea cargará, además de con sus propias costas, con las del Reino de Dinamarca.**
- 3) **La República de Polonia cargará con sus propias costas.**

Firmas