



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. EVGENI TANCHEV
presentadas el 2 de febrero de 2017¹

Asunto C-102/16

**Vaditrans BVBA
contra
Belgische Staat**

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Raad van State (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Bélgica)]

«Petición de decisión prejudicial — Transporte por carretera — Reglamento (CE) n.º 561/2006 — Períodos de descanso del conductor — Artículo 8, apartado 6 — Artículo 8, apartado 8 — Artículo 19 — Circunstancias en las que cabe disfrutar el período de descanso en el vehículo — Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Artículo 49»

1. Mediante la cuestión principal planteada en la presente petición de decisión prejudicial por el Raad van State (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Bélgica) al Tribunal de Justicia, se pretende dilucidar si el artículo 8, apartados 6 y 8, del Reglamento (CE) n.º 561/2006, relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera,² impide a los conductores disfrutar los períodos de descanso semanales previstos en dicho Reglamento en el interior del vehículo. Asimismo, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si determinadas disposiciones del Reglamento n.º 561/2006 infringen el principio de legalidad de los delitos y las penas consagrado en el artículo 49 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «la Carta»).

2. No se debe partir de la presunción de que el caso de autos versa sobre meros aspectos técnicos de la política de transporte por carretera de la Unión. Entraña el examen de complejas cuestiones de carácter social sumamente trascendentales para la vida cotidiana de los ciudadanos de la Unión y para los Estados miembros, tales como el mantenimiento de la seguridad en las carreteras de Europa y la protección de los trabajadores.

¹ Lengua original: inglés.

² 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) (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 561/2006»).

I. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

3. El artículo 8, apartados 6 y 8, del Reglamento n.º 561/2006 dispone:

«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.

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 éste vaya adecuadamente equipado para el descanso de cada uno de los conductores y esté estacionado.»

4. El artículo 19, apartado 1, del Reglamento n.º 561/2006, establece:

«1. Los Estados miembros establecerán el régimen de sanciones aplicable a las infracciones de las disposiciones del presente Reglamento y del Reglamento (CEE) n.º 3821/85 y tomarán todas las medidas necesarias para garantizar su aplicación. Dichas sanciones deberán ser eficaces, proporcionadas, disuasorias y no discriminatorias. [...]».

B. Derecho nacional

5. Las disposiciones de Derecho nacional pertinentes se encuentran recogidas en el Arrêté royal relatif à la perception et à la consignation d'une somme lors de la constatation de certaines infractions en matière de transport par route (Real Decreto de 19 de abril de 2014 de modificación del Real Decreto de 19 de julio de 2000 relativo a la percepción y consignación de un importe con ocasión de la comprobación de ciertas infracciones en materia de transporte por carretera;³ en lo sucesivo, «Decreto impugnado»);⁴

³ *Belgisch Staatsblad*, 11 de junio de 2014, p. 44159.

⁴ Según el «informe presentado al Rey» como anexo de dicho Real Decreto, el Decreto impugnado forma parte de un plan de acción adoptado por el Consejo de Ministros belga el 28 de noviembre de 2013 destinado a luchar contra el desplazamiento fraudulento de trabajadores de la Unión a Bélgica, que cabe denominar dumping social.

6. A tenor del artículo 2 del Decreto impugnado:

«En el anexo 1, apéndice 1, del [Real Decreto de 19 de julio de 2000], se añade a la letra c), relativa a los períodos de conducción y descanso, un punto 8 con el tenor siguiente:

“8.	El tiempo de descanso semanal normal que deba tomarse obligatoriamente en el momento del control se disfrutará a bordo del vehículo.	Reglamento (CE) n.º 561/2006, artículo 8, apartados 6 y 8.	1 800 EUR”»
		– AETR, artículo 8.	

II. Litigio principal y cuestión prejudicial

7. Vaditrans BVBA (en lo sucesivo, «demandante») es una empresa belga de transporte por carretera.

8. El 8 de agosto de 2014, la demandante interpuso un recurso de anulación del Decreto impugnado ante el Raad van State (Consejo de Estado). El artículo 2 del Decreto impugnado impone una multa de 1 800 EUR en caso de incumplimiento de la prohibición impuesta a los conductores de disfrutar su período de descanso semanal normal a bordo del vehículo.

9. En apoyo de su pretensión, la demandante cuestiona la interpretación del artículo 8, apartados 6 y 8, del Reglamento n.º 561/2006, que se encuentra implícita en el artículo 2 del Decreto impugnado. Dicha disposición parte de la presunción de que, de conformidad con el Reglamento n.º 561/2006, no se puede disfrutar el período de descanso semanal normal en el vehículo. La demandante afirma que tal interpretación se basa en un razonamiento *sensu contrario* que vulnera el principio de legalidad penal.

10. El Estado belga (en lo sucesivo, «demandado») sostiene que el artículo 8, apartados 6 y 8, del Reglamento n.º 561/2006, impide que el período de descanso semanal normal mencionado en dicho Reglamento se tome en el vehículo, y que el artículo 2 del Decreto impugnado no vulnera el principio de legalidad penal.

11. En tales circunstancias, el Raad van State (Consejo de Estado) planteó al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Debe interpretarse el artículo 8, apartados 6 y 8, del 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, en el sentido de que los períodos de descanso semanal normal mencionados en el artículo 8, apartado 6, de dicho Reglamento no pueden disfrutarse en el vehículo?
- 2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión prejudicial, ¿vulnera el artículo 8, apartados 6 y 8, del Reglamento (CE) n.º 561/2006, en relación con el artículo 19 de dicho Reglamento, el principio de legalidad penal consagrado en el artículo 49 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea al no prever expresamente las citadas disposiciones del Reglamento (CE) n.º 561/2006 la prohibición de disfrutar los períodos de descanso semanal normal mencionados en el artículo 8, apartado 6, de dicho Reglamento en el vehículo?

3) En caso de respuesta negativa a la primera cuestión prejudicial, ¿permite el Reglamento (CE) n.º 561/2006 que los Estados miembros establezcan en su Derecho interno la prohibición de disfrutar en el vehículo los períodos de descanso semanal normal mencionados en el artículo 8, apartado 6, de dicho Reglamento?»

12. La demandante, los Gobiernos belga, alemán, estonio, español, francés y austriaco, así como el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, han formulado observaciones escritas al Tribunal de Justicia.

III. Análisis

13. He llegado a la conclusión de que el artículo 8, apartados 6 y 8, del Reglamento n.º 561/2006 ha de interpretarse en el sentido de que los conductores no pueden disfrutar sus períodos de descanso semanal mencionados en dicho Reglamento en el vehículo. Asimismo, he llegado a la conclusión de que el artículo 8, apartados 6 y 8, en relación con el artículo 19, del Reglamento n.º 561/2006, no vulnera el principio de legalidad de los delitos y las penas consagrado en el artículo 49 de la Carta. Sobre la base de dichas conclusiones, mi respuesta a la tercera cuestión prejudicial sólo será pertinente si el Tribunal de Justicia se muestra en desacuerdo con mi respuesta a la primera cuestión prejudicial. En primer lugar, abordaré determinadas cuestiones preliminares de admisibilidad planteadas por el Consejo y la demandante para después explicar con mayor detalle el razonamiento anteriormente expuesto.

A. Admisibilidad

14. El Consejo se pregunta sobre la admisibilidad de la segunda cuestión prejudicial debido a que el órgano jurisdiccional remitente no explica, con arreglo al artículo 94, letra c), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, las razones que le llevan a cuestionarse la validez de las disposiciones pertinentes del Reglamento n.º 561/2006 o a entender que un pronunciamiento con carácter prejudicial sobre la validez de dichas disposiciones resolverá la controversia planteada en el procedimiento principal. Por otro lado, la demandante cuestiona la pertinencia de la tercera cuestión prejudicial.

15. En mi opinión, las cuestiones prejudiciales planteadas son admisibles por las razones expuestas a continuación.

16. Es jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia que las cuestiones relativas al Derecho de la Unión disfrutan de una presunción de pertinencia. El Tribunal de Justicia sólo puede negarse a pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulte evidente que la interpretación o la apreciación de validez de una norma de la Unión que se ha solicitado carece de relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema sea de naturaleza hipotética o, también, cuando el Tribunal de Justicia no disponga de los datos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas.⁵

⁵ Véase, por ejemplo, la sentencia de 16 de junio de 2015, Gauweiler y otros (C-62/14, EU:C:2015:400), apartado 25.

17. Además, procede recordar que en virtud de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, y tal y como se refleja en el artículo 94, letra c), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia,⁶ se desprende del espíritu de cooperación que subyace a la remisión prejudicial que es esencial que el órgano jurisdiccional nacional indique en su resolución de remisión las razones precisas que le llevan a considerar que, para poder pronunciarse, requiere que se le dé una respuesta a las cuestiones relativas a la interpretación o la validez de determinadas disposiciones de Derecho de la Unión. Por consiguiente, es importante que el órgano jurisdiccional nacional indique, en particular, las razones precisas que lo han llevado a cuestionar la validez de determinadas disposiciones de Derecho de la Unión y los motivos de invalidez que considera que cabe alegar.⁷

18. En el caso de autos, el órgano jurisdiccional remitente declara que necesita que se interpreten las disposiciones pertinentes del Reglamento n.º 561/2006 para pronunciarse sobre una de las pretensiones formuladas por la demandante.

19. Para ello, el órgano jurisdiccional remitente toma nota del artículo 267 TFUE, párrafo tercero, que obliga al órgano jurisdiccional nacional cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno, como el Raad van State (Consejo de Estado) a someter al Tribunal de Justicia las cuestiones relativas a la interpretación y la validez del Derecho de la Unión si estima necesaria una decisión al respecto para poder emitir su fallo.

20. El órgano jurisdiccional aduce que, en función de la respuesta del Tribunal de Justicia sobre la interpretación de las disposiciones pertinentes del Reglamento n.º 561/2006, «se plantea la cuestión» de si dichas disposiciones vulneran el principio de legalidad penal consagrado en el artículo 49 de la Carta, en la medida en que no prohíben expresamente disfrutar los períodos de descanso semanal normal en el vehículo.

21. En consecuencia, el órgano jurisdiccional remitente ha indicado con suficiente precisión las razones que lo han llevado a plantear la cuestión prejudicial relativa a la validez de las disposiciones pertinentes del Reglamento n.º 561/2006⁸ y los motivos de invalidez que considera oportunos, de manera que el Tribunal de Justicia pueda dar una respuesta útil.

22. Además, los Gobiernos belga, alemán, español y francés, así como el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, pudieron manifestar sus puntos de vista sobre la cuestión de validez planteada al Tribunal de Justicia.

23. Por último, nada en la resolución de remisión sugiere que las cuestiones prejudiciales no guarden relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal o que se refieren a un problema de naturaleza hipotética. Por consiguiente, no existen motivos suficientes para destruir la presunción de pertinencia de la petición de decisión prejudicial.

24. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, concluyo que las cuestiones prejudiciales planteadas por el Raad van State (Consejo de Estado) en el caso de autos son admisibles.

6 El artículo 94, letra c), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia establece que además del texto de las preguntas formuladas a dicho Tribunal con carácter prejudicial, la petición debe contener, entre otras cosas, «la indicación de las razones que han llevado al órgano jurisdiccional remitente a preguntarse sobre la interpretación o la validez de determinadas disposiciones del Derecho de la Unión, así como de la relación que a su juicio existe entre dichas disposiciones y la normativa nacional aplicable en el litigio principal». Véanse asimismo las Recomendaciones a los órganos jurisdiccionales nacionales, relativas al planteamiento de cuestiones prejudiciales (DO 2062 C 439, p. 1), puntos 7 y 15.

7 Véase, por ejemplo, la sentencia de 4 de mayo de 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324), apartados 24 y 25.

8 Véase la sentencia de 22 de octubre de 1987, Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452), apartados 12 a 20.

B. Sobre la primera cuestión prejudicial

25. El Tribunal de Justicia no ha abordado aún si el artículo 8, apartados 6 y 8, del Reglamento n.º 561/2006 debe interpretarse en el sentido de que los conductores pueden disfrutar los períodos de descanso semanal normal a que se refiere el artículo 8, apartado 6, en el vehículo.⁹

26. Los Gobiernos alemán, austriaco, belga y francés, así como la Comisión, aducen que el artículo 8, apartados 6 y 8, del Reglamento n.º 561/2006, ha de interpretarse en el sentido de que un conductor no puede disfrutar los períodos de descanso semanal normal en el vehículo,¹⁰ mientras que la demandante y los Gobiernos español y estonio consideran lo contrario.

27. De conformidad con reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para interpretar una disposición de Derecho de la Unión, debe tenerse en cuenta no sólo su tenor literal, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte.¹¹ La génesis de una disposición del Derecho de la Unión también puede ofrecer elementos pertinentes para su interpretación.¹²

28. Sobre tal base, he llegado a la conclusión de que el artículo 8, apartados 6 y 8, del Reglamento n.º 561/2006, ha de interpretarse en el sentido de que los conductores no pueden disfrutar los períodos de descanso semanal normal en el vehículo. Las razones en que baso dicha conclusión son las siguientes.

1. Redacción

29. Como se desprende del punto 3 anterior, el artículo 8, apartado 6, párrafo primero, del Reglamento n.º 561/2006 establece la regla de que en el transcurso de dos semanas consecutivas el conductor tendrá que disfrutar al menos dos períodos de descanso semanal normal, o un período de descanso semanal normal y un período de descanso semanal reducido, en cuyo caso deberán cumplirse determinados requisitos. El artículo 8, apartado 6, párrafo segundo, del Reglamento (UE) n.º 561/2006 del Consejo establece asimismo: «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.»

30. El artículo 8, apartado 8, del Reglamento n.º 561/2006, establece: «Cuando el conductor elija hacerlo, los períodos de descanso diarios y los períodos de descanso semanales reducidos disfrutados fuera del centro de explotación de la empresa podrán efectuarse en el vehículo siempre y cuando éste vaya adecuadamente equipado para el descanso de cada uno de los conductores y esté estacionado.»

31. El artículo 8, apartados 6 y 8, del Reglamento n.º 561/2006 debe leerse a la luz del artículo 4 de dicho Reglamento, que establece las definiciones de los términos empleados en el artículo 8, apartados 6 y 8.

⁹ Mediante auto de 18 de febrero de 2016, *Ś. y otros* (C-325/15, EU:C:2016:107), apartados 22 a 37, el Tribunal de Justicia declaró manifiestamente inadmisibles una cuestión prejudicial similar debido a que no se habían indicado con suficiente precisión las razones por las que se planteaba.

¹⁰ En particular, el Gobierno belga se remite a la respuesta de la Comisión a una consulta parlamentaria de 2007 con el siguiente tenor: «Cuando el conductor tome el período de descanso semanal normal fuera del centro de explotación de la empresa, no podrá hacerlo a bordo del vehículo.» Pregunta parlamentaria E-4333/2007, de 3 de octubre de 2007, párrafo segundo. Desde entonces, la Comisión ha dado respuesta a múltiples preguntas relativas a la cuestión planteada en el caso de autos, algunas de las cuales contienen declaraciones similares (véanse, por ejemplo, las preguntas parlamentarias E-005884/2014, de 9 de septiembre de 2014, punto 1, párrafo segundo; E-006597/2014, y E-007161/2014, de 23 de octubre de 2014, párrafo primero, y E-000351/2015, de 3 de marzo de 2015, párrafo primero), mientras que, en una respuesta reciente, la Comisión indica que se trata de una cuestión aún por aclarar (pregunta parlamentaria E-010601/2015, de 17 de septiembre de 2015, párrafo segundo).

¹¹ Véanse, por ejemplo, las sentencias de 16 de julio de 2015, *Lanigan* (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474), apartado 35, y de 13 de octubre de 2016, *Mikołajczyk* (C-294/15, EU:C:2016:772), apartado 26.

¹² Véase, por ejemplo, la sentencia de 27 de octubre de 2016, *Comisión/Alemania* (C-220/15, EU:C:2016:815), apartado 39.

32. El artículo 4, letra f), del Reglamento n.º 561/2006, define el término «descanso» como «cualquier período ininterrumpido durante el cual un conductor pueda disponer libremente de su tiempo».

33. El artículo 4, letra g), del Reglamento n.º 561/2006, define el término «período de descanso diario» como «el período diario durante el cual un conductor puede disponer libremente de su tiempo», y establece que comprende un «período de descanso diario normal» y un «período de descanso diario reducido», términos que se encuentran definidos en dicha letra g) del artículo 4.

34. El artículo 4, letra h), del Reglamento n.º 561/2006, define el término «período de descanso semanal» como «el período semanal durante el cual un conductor puede disponer libremente de su tiempo», y establece que comprende un «período de descanso semanal normal» y un «período de descanso semanal reducido». En concreto, por «período de descanso semanal normal» se entiende «cualquier período de descanso de al menos 45 horas», mientras que por «período de descanso semanal reducido» se entiende «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».

35. Por consiguiente, el artículo 4, letras g) y h), del Reglamento n.º 561/2006 establece una distinción con respecto al uso de los términos de período de descanso diario y semanal normal y reducido en dicho Reglamento.

36. Ello es evidente en el artículo 8, apartado 6, del Reglamento n.º 561/2006, el cual, en su párrafo primero, se refiere tanto a los períodos de descanso semanales normales como a los reducidos. Por el contrario, el artículo 8, apartado 6, párrafo segundo, del Reglamento n.º 561/2006 se refiere a un «período de descanso semanal» que engloba tanto al normal como al reducido.

37. Ello también es evidente en el artículo 8, apartado 8, del Reglamento n.º 561/2006. En virtud de la referencia a los «períodos de descanso diarios» mencionados en el artículo 8, apartado 8, que engloba los períodos de descanso diarios tanto normales como reducidos, junto a los «períodos de descanso semanales reducidos», la redacción de esta disposición apunta claramente a que los períodos de descanso semanal normal se encuentran excluidos de su ámbito de aplicación. Parece que, si el legislador de la Unión hubiera pretendido que el artículo 8, apartado 8, comprendiera tanto los períodos de descanso semanales normales como los períodos de descanso semanales reducidos, habría utilizado el término «períodos de descanso semanales» con el fin de englobar a ambos.

38. Por consiguiente, interpretar el artículo 8, apartado 8, del Reglamento n.º 561/2006 en el sentido de que comprende un período de descanso normal haría de la redacción del artículo 8, apartado 8, una redacción ilógica y superflua. También sería ilógico interpretar el artículo 8, apartados 6 y 8, del Reglamento n.º 561/2006 en el sentido de que permite al conductor disfrutar de períodos de descanso semanales normales en el vehículo en condiciones menos restrictivas que las exigidas para los períodos de descanso diarios y los períodos de descanso semanales reducidos.

39. En contra de lo que sostiene la demandante, una interpretación del artículo 8, apartado 8, del Reglamento n.º 561/2006 en el sentido de que el conductor no puede disfrutar los períodos de descanso semanal normal en el vehículo no se opone a la definición de «descanso» establecida en el artículo 4, letra f), de dicho Reglamento por limitar los modos en que el conductor puede disponer libremente de su tiempo. También se emplea esta expresión en las definiciones de período de descanso diario y período de descanso semanal recogidas en las letras g) y h) del citado artículo, que se encuentra incorporado al artículo 8, apartados 6 y 8, del Reglamento n.º 561/2006.

40. En consecuencia, cabe inferir que, dado que en el texto del artículo 8, apartado 8, del Reglamento n.º 561/2006 únicamente se mencionan los períodos de descanso diarios y los períodos de descanso semanales reducidos, procede interpretar el artículo 8, apartados 6 y 8, de dicho Reglamento en el sentido de que el conductor no puede disfrutar en el vehículo los períodos de descanso semanales normales mencionados en el artículo 8, apartado 6.

41. En otras palabras, el hecho de que el artículo 8, apartado 8, del Reglamento n.º 561/2006 mencione expresamente los períodos de descanso diarios y los períodos de descanso semanales reducidos, implica *sensu contrario* que el conductor no puede disfrutar los períodos de descanso semanales normales en el vehículo.

42. Tal razonamiento *a contrario* no carece de precedentes en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa al Reglamento n.º 561/2006. Por ejemplo, en la sentencia Eurospeed,¹³ el Tribunal de Justicia consideró que, dado que el artículo 19, apartado 2, primera frase, del Reglamento n.º 561/2006 prevé expresamente la posibilidad de que las autoridades competentes de un Estado miembro apliquen sanciones a una empresa o a un conductor por infracciones contra ese Reglamento existe «aun cuando tales infracciones se hayan cometido en el territorio de otro Estado miembro o de un tercer país», ello implica, *a contrario*, que un Estado miembro está facultado, en cualquier caso, para imponer una sanción a una empresa, a un conductor, o a ambos por infracciones cometidas en su territorio.

2. Génesis

43. Con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la génesis de una medida de la Unión o de una disposición de ésta es útil para discernir la intención del legislador subyacente a la medida o a la disposición concreta y, por ende, para confirmar la interpretación alcanzada.¹⁴ Ello es así sobre todo cuando se ha introducido una modificación a la disposición en cuestión del Derecho de la Unión durante los trabajos preparatorios de la cual se puede inferir la intención del legislador de la Unión.¹⁵

44. En el caso de autos, la génesis del artículo 8, apartado 8, del Reglamento n.º 561/2006 proporciona prueba contundente de la intención del legislador de la Unión de excluir los períodos de descanso semanales normales del ámbito de aplicación de dicha disposición.

45. La propuesta inicial de la Comisión que culminó en el Reglamento n.º 561/2006¹⁶ disponía lo siguiente: «Los períodos de descanso diario y semanal podrán efectuarse en el vehículo siempre y cuando éste vaya adecuadamente equipado para el descanso de todos los conductores y esté estacionado.»¹⁷

13 Sentencia de 9 de junio de 2016, Eurospeed (C-287/14, EU:C:2016:420), apartado 33.

14 Véanse, por ejemplo, las sentencias de 11 de septiembre de 2014, Comisión/Alemania (C-525/12, EU:C:2014:2202), apartado 47, y de 16 de noviembre de 2016, DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:880), apartado 26.

15 Véanse, por ejemplo, la sentencia de 16 de abril de 2015, Angerer (C-477/13, EU:C:2015:239), apartado 33, y las conclusiones del Abogado General Wathelet presentadas en el asunto Karen Millen Fashions (C-345/13, EU:C:2014:206), puntos 79 a 82.

16 Originariamente, el artículo 11, apartado 5, del Reglamento (CEE) n.º 543/69 del Consejo, de 25 de marzo de 1969, relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera (DO 1969, L 77, p. 49; EE 07/01, p. 116; en lo sucesivo, «Reglamento n.º 543/69») establecía: «El descanso diario deberá tomarse fuera del vehículo. No obstante, si el vehículo dispusiere de una litera, podrá tomarse en ésta, siempre que el vehículo esté parado.» Más adelante, el artículo 8, apartado 7, del Reglamento (CEE) n.º 3820/85 del Consejo, de 20 de diciembre de 1985, relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera (DO 1985, L 370, p. 1; EE 07/04, p. 21; en lo sucesivo, «Reglamento n.º 3820/85»), que derogó el Reglamento n.º 543/69, disponía: «El descanso diario podrá tomarse en un vehículo, siempre que éste disponga de litera y se encuentre parado.»

17 COM(2001) 573 final, 12.10.2001. En el punto 3.14 del Dictamen sobre dicha propuesta (DO 2002, C 221, p. 19), el Comité Económico y Social declaró que era «deseable que el descanso semanal se efectuara fuera del vehículo».

46. En su primera lectura, el Parlamento Europeo suprimió la referencia a los períodos de descanso semanal en el texto de dicha disposición.¹⁸ Los motivos que arguyó fueron los siguientes: «Los períodos de descanso diario podrán efectuarse en un vehículo estacionado, pero no así los de carácter semanal. Caso de autorizarse esto último, esto supondría un paso atrás en comparación con lo estipulado en el actual Reglamento y no resultaría apropiado desde el punto de vista de la higiene y el bienestar de los conductores.»¹⁹

47. En su propuesta modificada, la Comisión adoptó la «solución de compromiso» según la cual sólo los descansos semanales reducidos fuera de la base se podían efectuar en el vehículo.²⁰

48. En su Posición común, el Consejo adoptó este enfoque al indicar: «como solución transaccional, el Consejo ha adoptado una disposición que establece que sólo podrán tomarse en el vehículo los períodos de descanso semanal *reducido*».²¹

49. En su segunda lectura, el Parlamento modificó de nuevo la disposición para hacer referencia únicamente a los períodos de descanso diario, indicando lo siguiente: «Se suprime la posibilidad de que el conductor pase sus períodos de descanso semanal reducidos en el vehículo.»²²

50. En su dictamen sobre dichas enmiendas, la Comisión siguió «siendo del parecer de que es posible realizar un período de descanso semanal reducido en un vehículo convenientemente equipado, pues el diseño de los vehículos ha mejorado considerablemente en el curso de los últimos 20 años».²³

51. En el texto conjunto aprobado por el Comité de Conciliación, se recogió la redacción del actual artículo 8, apartado 8, del Reglamento n.º 561/2006.²⁴

52. Del rechazo de la propuesta inicial de la Comisión y del acuerdo de incluir solamente los períodos de descanso diario y los períodos de descanso semanal reducido tomados fuera de la base, cabe inferir que la intención del legislador de la Unión era excluir los períodos de descanso semanales normales del ámbito de aplicación del artículo 8, apartado 8, del Reglamento n.º 561/2006.

3. Estructura general y contexto

53. Como expuse en mis conclusiones presentadas en el asunto Pinckernelle,²⁵ la estructura general y el contexto de una disposición de Derecho de la Unión abarcan, entre otras cuestiones, el examen del contexto y la estructura en su globalidad de la medida controvertida en comparación con otras disposiciones de la misma medida de la Unión y de otras medidas de la Unión relacionadas o vinculadas de forma sustancial a la medida de la Unión en cuestión.

18 Resolución legislativa del Parlamento Europeo de 14 de enero de 2003 (DO 2004, C 38 E, p. 152).

19 Informe del Parlamento Europeo de 12 de noviembre de 2002 A5 - 0388/2002 Final, Opinión de la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales de 29 de mayo de 2002, enmienda 22.

20 Exposición de motivos, COM(2003) 490 final, 11.08.2003, punto 26.

21 Posición Común del Consejo, Doc 11337/2/04 REV 2, 9 de diciembre de 2004, p. 19, y Documento 11337/2/04 REV 2 ADD 1, 9 de diciembre de 2004 p. 5.

22 Resolución legislativa del Parlamento Europeo de 13 de abril de 2005 (DO 2006, C 33 E, p. 424); Informe del Parlamento Europeo de 23 de marzo de 2005, A6-0076/2005 Final, enmienda 31.

23 COM(2005) 301 final, 27/6/2005, punto 4.2.2, párrafo primero.

24 Texto conjunto aprobado por el Comité de Conciliación, documento PE-CONS 3671/3/05 REV 3, de 31 de enero de 2006; Resolución legislativa del Parlamento de 2 de febrero de 2006; Documento 7580/06, de 21 de marzo de 2006.

25 Conclusiones del Abogado General Tanchev presentadas en el asunto Pinckernelle (C-535/15, EU:C:2016:996), punto 40 y jurisprudencia citada.

54. En primer lugar, el examen de otros apartados del artículo 8 del Reglamento n.º 561/2006,²⁶ y de determinados considerandos de su exposición de motivos²⁷ ponen de relieve la intención del legislador de la Unión de distinguir entre los términos «período de descanso semanal normal» y «período de descanso semanal reducido» y el término general «período de descanso semanal».

55. En segundo lugar, respecto a las medidas conexas, el Gobierno estonio sostiene que la interpretación del artículo 8, apartados 6 y 8, del Reglamento n.º 561/2006 en el sentido de que el conductor puede disfrutar los períodos de descanso semanal normal en el vehículo se ve respaldada por la Directiva 2006/22/CE (en lo sucesivo, «Directiva 2006/22»)²⁸ y por determinadas medidas adoptadas por la Comisión con arreglo a dicha Directiva. Aduce que ello es así porque los anexos de dichas medidas no se refieren a una vulneración del artículo 8, apartados 6 y 8, del Reglamento n.º 561/2006 debida a que el conductor tome períodos de descanso semanales normales a bordo del vehículo.

56. El Reglamento n.º 561/2006 forma parte de cuatro medidas legislativas de la Unión interrelacionadas por las que se establecen normas de carácter social en materia de transporte por carretera y reglas para su aplicación.²⁹ La Directiva 2002/15/CE³⁰ establece disposiciones complementarias relativas a la ordenación del tiempo de trabajo de las personas que realizan actividades móviles de transporte por carretera; el Reglamento (UE) n.º 165/2014 (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 165/2014»)³¹ versa sobre los tacógrafos (equipo de registro) en el transporte por carretera, y la Directiva 2006/22³² establece las condiciones mínimas para la aplicación de las citadas normativas.

57. La Directiva 2006/22 recogía en su anexo III una lista «no exhaustiva» de lo que habría de considerarse una infracción de los actuales Reglamentos n.ºs 561/2006 y 165/2014. Dicho anexo III fue posteriormente reemplazado por un nuevo anexo mediante la Directiva 2009/5/CE de la Comisión,³³ la cual contiene «orientaciones comunitarias sobre la clasificación de las infracciones» de ambos Reglamentos, divididas en categorías de infracción en función de su gravedad.³⁴ El Reglamento (UE) 2016/403³⁵ de la Comisión modifica de nuevo el anexo III de la Directiva 2006/22 mediante el cambio del nivel de gravedad de determinadas infracciones.³⁶

26 Véase, por ejemplo, el artículo 8, apartados 3 y 6, letra a), del Reglamento n.º 561/2006.

27 Véase, por ejemplo, el considerando 34 del Reglamento n.º 561/2006.

28 Directiva 2006/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, sobre las condiciones mínimas para la aplicación de los Reglamentos del Consejo (CEE) n.º 3820/85 y (CEE) n.º 3821/85 en lo que respecta a la legislación social relativa a las actividades de transporte por carretera y por la que se deroga la Directiva 88/599/CEE del Consejo (DO 2006, L 102, p. 35; en lo sucesivo, «Directiva 2006/22»).

29 Véase el informe más reciente de la Comisión sobre la aplicación del Reglamento n.º 561/2006: COM(2014) 709 final, de 21.11.2014, p. 2.

30 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).

31 Reglamento (UE) n.º 165/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, relativo a los tacógrafos en el transporte por carretera, por el que se deroga el Reglamento (CEE) n.º 3821/85 del Consejo relativo al aparato de control en el sector de los transportes por carretera y se modifica el Reglamento (CE) n.º 561/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera (DO 2014, L 60, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento n.º 165/2014»).

32 Véase el punto 28 anterior.

33 Directiva 2009/5/CE de la Comisión, de 30 de enero de 2009, por la que se modifica el anexo III de la Directiva 2006/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las condiciones mínimas para la aplicación de los Reglamentos del Consejo (CEE) n.º 3820/85 y (CEE) n.º 3821/85 en lo que respecta a la legislación social relativa a las actividades de transporte por carretera (DO 2009, L 29, p. 45).

34 Véase el Informe de la Comisión COM(2009) 225 final, de 15 de mayo de 2009, p. 2.

35 Reglamento (UE) 2016/403 de la Comisión, de 18 de marzo de 2016, por el que se completa el Reglamento (CE) n.º 1071/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la clasificación de infracciones graves de las normas de la Unión que pueden acarrear la pérdida de honorabilidad del transportista, y por el que se modifica el anexo III de la Directiva 2006/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO 2016, L 74, p. 8; en lo sucesivo, «Reglamento 2016/403 de la Comisión»).

36 Reglamento 2016/403 de la Comisión, considerando 11 y artículo 2.

58. De ello se desprende que ni la Directiva 2006/22 ni las medidas posteriormente adoptadas hasta la fecha en virtud de dicha Directiva pretenden determinar de manera completa y exhaustiva todas las posibles infracciones del Reglamento n.º 561/2006. Por consiguiente, en mi opinión, no resulta convincente un argumento que se basa en la falta de referencia en dichas medidas a una infracción del artículo 8, apartados 6 y 8, del Reglamento n.º 561/2006 debido a que se impide al conductor disfrutar los períodos de descanso semanal normal a bordo del vehículo.

4. Objeto

59. De conformidad con su considerando 17 y su artículo 1, el Reglamento n.º 561/2006 tiene por objeto mejorar las condiciones de trabajo del personal del sector del transporte por carretera y la seguridad vial en general, y armonizar las condiciones de la competencia en dicho sector.³⁷

60. Como se indica en las observaciones presentadas por los Gobiernos belga, alemán y francés y por la Comisión, la interpretación del artículo 8, apartados 6 y 8, del Reglamento n.º 561/2006 en el sentido de que excluye la posibilidad de que el conductor tome los períodos de descanso semanal normal en el vehículo contribuye al logro de los objetivos de mejorar las condiciones de trabajo e incrementar la seguridad vial establecidos por dicho Reglamento. Así lo ilustra la justificación presentada por el Parlamento respecto a la supresión de los períodos de descanso semanal normal en la propuesta a efectos de no dar lugar a un deterioro de las condiciones laborales.³⁸

61. La demandante y el Gobierno estonio aseguran que tal interpretación del artículo 8, apartados 6 y 8, del Reglamento n.º 561/2006 se traduce en la posibilidad de que el conductor esté sometido a peores condiciones laborales que las que le brindaría el poder disfrutar los períodos de descanso normal en el vehículo y que tal exigencia es difícil de probar.

62. El Reglamento n.º 561/2006 no establece de manera expresa reglas sobre el modo en que el conductor puede disfrutar los períodos de descanso semanal normal. Cuestiones del tipo de las planteadas más arriba pueden ser abordadas por los Estados miembros o en el contexto de los trabajos preparatorios de la Unión, según corresponda. Sin embargo, no proporcionan razones que justifiquen el incumplimiento de las normas que regulan los períodos de descanso de los conductores recogidas en el Reglamento n.º 561/2006.

63. De hecho, la cuestión prejudicial planteada en el caso de autos al Tribunal de Justicia fue formulada como parte integrante de la consulta pública sobre la mejora de la legislación social de la Unión en el sector del transporte por carretera, lanzada por la Comisión entre el 5 y el 11 de septiembre de 2016.³⁹

³⁷ Véanse, a este respecto, la sentencia de 9 de febrero de 2012, Urbán (C-210/10, EU:C:2012:64), apartado 25; de 9 de junio de 2016, Eurospeed (C-287/14, EU:C:2016:420), apartados 38 y 39 y jurisprudencia citada, y de 9 de octubre de 2016, EL-EM-2001 (C-501/14, EU:C:2016:777), apartado 21. El artículo 1 del Reglamento n.º 561/2006 puntualiza: «El presente Reglamento tiene también como objetivo mejorar las prácticas de control y de aplicación en los Estados miembros, así como mejorar las prácticas laborales en el sector del transporte por carretera.»

³⁸ Véase el punto 46 anterior.

³⁹ Disponible en https://ec.europa.eu/transport/modes/road/consultations/2016-social-legislation-road_en. Se distribuyó a los interesados dos cuestionarios que contenían preguntas relativas a esta materia. Véanse el cuestionario general, preguntas 14 y 20, y el cuestionario especializado, preguntas 13 y 21.

64. Un estudio sobre la evaluación *ex post* de la legislación social de la Unión en el sector del transporte por carretera⁴⁰ valoró la aplicación del artículo 8, apartado 8, del Reglamento n.º 561/2006 por los Estados miembros.⁴¹ En un anexo,⁴² dicho estudio indicó que de 24 Estados miembros encuestados,⁴³ en 19 de ellos los conductores no pueden disfrutar sus períodos de descanso semanal normal en el vehículo,⁴⁴ mientras que en 8 Estados miembros sí lo tienen permitido⁴⁵ (e incluso en 3 Estados miembros son de aplicación ambas posibilidades).⁴⁶

65. Este estudio comparativo pone de relieve que una interpretación del artículo 8, apartados 6 y 8, del Reglamento n.º 561/2006 en el sentido de que el conductor no puede disfrutar los períodos de descanso semanal normal en el vehículo es la imperante en la mayoría de los Estados miembros.

66. Habida cuenta de todas las consideraciones precedentes, concluyo que el artículo 8, apartados 6 y 8, del Reglamento n.º 561/2006 debe interpretarse en el sentido de que el conductor no puede disfrutar en el vehículo los períodos de descanso semanal normal a que se refiere el artículo 8, apartado 6.

C. Segunda cuestión prejudicial

67. En caso de que el Tribunal de Justicia responda a la primera cuestión prejudicial en el sentido de que el artículo 8, apartados 6 y 8, del Reglamento n.º 561/2006 debe interpretarse en el sentido de que el conductor no puede disfrutar en el vehículo los períodos de descanso semanal normal, el órgano jurisdiccional remitente plantea la segunda cuestión prejudicial, mediante la cual, en esencia, pretende dilucidar si el artículo 8, apartados 6 y 8, en relación con el artículo 19, del Reglamento n.º 561/2006, son inválidos por vulnerar el principio de legalidad de los delitos y las penas consagrado en el artículo 49 de la Carta, en la medida en que dichas disposiciones no establecen expresamente que un conductor no puede disfrutar los períodos de descanso semanal normal en el vehículo.

68. La demandante y el Gobierno español sostienen que procede responder a la segunda cuestión en sentido afirmativo. En particular, la demandante alega que, ausencia falta de reglas explícitas a estos efectos, una interpretación del Reglamento n.º 561/2006 en el sentido de que impide al conductor disfrutar los períodos de descanso semanal normal en el vehículo se traduce en una interpretación *sensu contrario* que está prohibida por el principio de legalidad.

69. Los Gobiernos belga, alemán y francés, así como el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, aducen que las disposiciones anteriormente citadas no son inválidas por dicho motivo pues corresponde a los Estados miembros establecer el régimen de sanciones aplicable a las infracciones del Reglamento n.º 561/2006. Por consiguiente, a su juicio se trata de una cuestión de Derecho nacional y no de Derecho de la Unión.

40 Comisión Europea, Evaluación *ex post* de la legislación social en el sector del transporte por carretera y de su aplicación, Informe final, contrato de estudios n.º MOVE/D3/2014-256, junio de 2016, disponible en <http://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/factsfundings/evaluations/doc/2016-ex-post-eval-road-transport-social-legislation-final-report.pdf>

41 Véanse, en particular, las pp. 28, 63 a 65, 71, 134 y 135 del estudio.

42 Estudio, anexo A, punto 9.1.1, pp. 209-210.

43 De un total de 26 Estados, incluidos Noruega y Suiza. España, Irlanda, Italia y Malta no están incluidos en la lista.

44 Bélgica, República Checa, Dinamarca, Estonia, Grecia, Francia, Croacia, Chipre, Hungría, Países Bajos, Austria, Polonia, Portugal, Rumanía, República Eslovaca, Eslovenia, Finlandia, Suecia y Reino Unido.

45 Bulgaria, Alemania, Croacia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Polonia y Eslovaquia.

46 Croacia, Polonia y Eslovaquia.

70. Considero que procede desestimar las alegaciones por las que se impugna la validez del artículo 8, apartados 6 y 8, en relación con el artículo 19, del Reglamento n.º 561/2006, en lo relativo al principio de legalidad de los delitos y las penas consagrado en el artículo 49 de la Carta. Las razones por las que llego a esta conclusión son las siguientes.

71. La primera frase del artículo 49, apartado 1, de la Carta establece: «Nadie podrá ser condenado por una acción o una omisión que, en el momento en que haya sido cometida, no constituya una infracción según el Derecho interno o el Derecho internacional.»⁴⁷

72. En virtud de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el principio de legalidad de los delitos y las penas (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), que se encuentra garantizado por el artículo 49 de la Carta y constituye una expresión específica del principio general de seguridad jurídica, exige que las normas de la Unión definan claramente las infracciones y las penas que las castigan. Dicho requisito se cumple cuando el justiciable puede saber, a partir del texto de la disposición pertinente y, si fuera necesario, con ayuda de la interpretación que de ella hacen los tribunales, qué actos y omisiones desencadenan su responsabilidad penal.⁴⁸

73. Por consiguiente, el principio de legalidad de los delitos y las penas no puede interpretarse en el sentido de que prohíba la aclaración progresiva de las reglas de la responsabilidad penal de un asunto a otro, siempre que el resultado fuera razonablemente previsible en el momento en que se cometió la infracción, en particular habida cuenta de la interpretación que la jurisprudencia daba en aquel momento a la disposición legal examinada.⁴⁹ Considero que una interpretación del artículo 8, apartados 6 y 8, del Reglamento n.º 561/2006 que tenga por efecto que un conductor no pueda disfrutar los períodos de descanso semanal normal en el vehículo responde a estos parámetros.

74. Dicho esto, en cualquier caso a mi juicio es necesario que exista claridad en cuanto a la medida impugnada y las consecuencias que se derivan de ello en relación con la aplicación de la Carta.

75. En el presente asunto, el Reglamento n.º 561/2006 no obliga a los Estados miembros a imponer sanciones penales en el supuesto de que se infringe, sino que los Estados miembros tienen la opción de castigar las infracciones del Reglamento n.º 561/2006 mediante una sanción penal.⁵⁰

47 El artículo 49 de la Carta, apartados 1, salvo la última frase, y 2, corresponde al artículo 7 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales. Véanse las Explicaciones sobre la Carta de los derechos fundamentales (DO 2007, C 303, p. 17), especialmente las explicaciones relativas al artículo 49 y al artículo 52, apartado 1, duodécimo guion.

48 Véanse, por ejemplo, las sentencias de 3 de junio de 2008, Intertanko y otros (C-308/06, EU:C:2008:312), apartados 70 y 71 y jurisprudencia citada, y de 29 de marzo de 2011, ThyssenKrupp Nirosta/Comisión (C-352/09 P, EU:C:2011:191), apartado 80, y las conclusiones de la Abogada General Kokott presentadas en el asunto Taricco y otros (C-105/14, EU:C:2015:293), punto 113). Véanse, asimismo, las sentencias del TEDH de 21 de octubre de 2013, Del Río Prada c. España, ECLI:CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, § 77 a 80 y jurisprudencia citada, y de 20 de octubre de 2015, Vasiliauskas c. Lituania, ECLI:CE:ECHR:2015:1020JUD003534305, § 154 y jurisprudencia citada.

49 Véase, por ejemplo, la sentencia de 22 de octubre de 2015, AC-Treuhand/Comisión (C-194/14 P, EU:C:2015:717), apartado 41 y jurisprudencia citada. Véase asimismo, por ejemplo, la sentencia del TEDH de 20 de octubre de 2015, Vasiliauskas c. Lituania, ECLI:CE:ECHR:2015:1020JUD003534305, § 155.

50 Con arreglo al considerando 26 y a los artículos 18, y 19, apartados 1 y 4, del Reglamento n.º 561/2006, los Estados miembros son responsables del establecimiento del régimen de sanciones aplicable a las infracciones de dicho Reglamento y garantizar su aplicación: estas sanciones deben ser eficaces, proporcionadas, disuasorias y no discriminatorias, y pueden incluir sanciones de carácter económico. Además, según el considerando 27 del Reglamento n.º 561/2006, la responsabilidad de las empresas de transporte y los conductores por las infracciones del Reglamento «puede dar lugar a la imposición de sanciones penales, civiles o administrativas, según el Estado miembro de que se trate.» Sobre la base de algunas de estas disposiciones, el Tribunal de Justicia ha declarado que el objetivo del Reglamento n.º 561/2006 no es armonizar las sanciones, ya que dicho Reglamento deja en manos de los Estados miembros la elección de las medidas que se han de adoptar y las sanciones necesarias para su aplicación. También resulta inequívocamente del tenor del considerando 27 de dicho Reglamento que los Estados miembros tienen una amplia facultad de apreciación en relación con la naturaleza de las sanciones aplicables. Sentencia de 19 de octubre de 2016, EL-EM-2001 (C-501/14, EU:C:2016:777), apartados 25 y 29 y jurisprudencia citada.

76. Siendo esto así, sobre la base de los hechos del presente asunto, no es posible invocar el artículo 49 de la Carta para impugnar la validez del artículo 8, apartados 6 y 8, en relación con el artículo 19 del Reglamento n.º 561/2006.⁵¹ Sin embargo, en circunstancias en las que un Estado miembro ha decidido implementar el Reglamento n.º 561/2006 mediante sanciones penales, el artículo 51, apartado 1, de la Carta obliga necesariamente al Estado miembro de que se trate a cumplir todas las disposiciones de la Carta, incluido en artículo 49 y el principio de legalidad de los delitos y de las penas que recoge.

77. El órgano jurisdiccional remitente no ha planteado la cuestión de compatibilidad del artículo 2 del Decreto impugnado con el principio de legalidad de los delitos y las penas reflejado en el artículo 49 de la Carta. Por consiguiente, dicha cuestión queda, en mi opinión, al margen de la petición de decisión prejudicial en el caso de autos. La apreciación de si la normativa nacional pertinente cumple el principio de legalidad de los delitos y las penas corresponde al órgano jurisdiccional remitente, el cual, como es obvio, tiene derecho a plantear otra petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 267 TFUE.

D. Sobre la tercera cuestión prejudicial

78. Si el Tribunal de Justicia responde a la primera cuestión en el sentido de que el artículo 8, apartados 6 y 8, del Reglamento n.º 561/2006 debe interpretarse en el sentido de que el conductor puede disfrutar los períodos de descanso semanal normal en el vehículo, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, mediante la tercera cuestión prejudicial planteada, si el Reglamento n.º 561/2006 no se opone a una norma nacional, como el artículo 2 del Decreto impugnado, que prohíbe que el conductor tome dichos descansos en el vehículo.

79. En la sección III.B de mis conclusiones, he llegado a la conclusión de que el artículo 8, apartados 6 y 8, del Reglamento n.º 561/2006 debe interpretarse en el sentido de que los conductores no pueden disfrutar los períodos de descanso semanal normal en el vehículo. Si el Tribunal de Justicia responde en este sentido a la primera cuestión prejudicial, se desprende que no necesita dar una respuesta a esta cuestión prejudicial.

80. No obstante, formularé mi opinión sobre la tercera cuestión prejudicial con carácter subsidiario.

81. La demandante, los Gobiernos estonio y español y así la Comisión proponen que se responda a esta cuestión prejudicial en sentido negativo. El Gobierno español considera que corresponde al legislador de la Unión establecer tal prohibición y que los Estados miembros no están facultados para hacerlo de manera autónoma. El Gobierno estonio y la Comisión subrayan, en particular, que tal prohibición no está comprendida entre las facultades otorgadas a los Estados miembros en virtud del Reglamento n.º 561/2006 y que permitir que cada Estado miembro adopte normas específicas sobre dicha materia se opondría al objetivo de armonizar las condiciones de competencia en el sector del transporte por carretera.

82. Los Gobiernos belga y alemán sostienen que procede responder en sentido afirmativo a dicha cuestión prejudicial. En particular, el Gobierno belga insiste en que sigue siendo competente para fijar tal prohibición, por cuanto sirve al objeto de proteger a los trabajadores, por ejemplo como medida de lucha contra el dumping social, y de garantizar la seguridad vial. El Gobierno alemán señala que los

⁵¹ En otras palabras, el presente asunto no es similar a un litigio que, mediante el procedimiento prejudicial, examine la legalidad de una medida de la Unión por vulnerar los derechos fundamentales tal como están recogidos en la Carta, en lugar de la de la aplicación del Derecho de la Unión por un Estado miembro. Véanse, por ejemplo, las sentencias de 8 de abril de 2014, *Digital Rights Ireland* y otros (C-293/12 y C-594/12, EU:C:2014:238), y de 4 de mayo de 2016, *Pillbox 38* (C-477/14, EU:C:2016:324), apartados 152 a 165.

Estados miembros tienen la facultad de adoptar normas para evitar situaciones peligrosas o abusivas, tales como las relacionadas con las áreas de descanso o los lugares de estacionamiento para conductores, y que tal prohibición constituye un complemento útil para alcanzar los objetivos del Reglamento de proteger a los conductores e incrementar la seguridad vial.

83. Considero que si se interpreta el artículo 8, apartados 6 y 8, del Reglamento n.º 561/2006 en el sentido de que, cuando el conductor elija hacerlo, podrá disfrutar en el vehículo los períodos de descanso semanales (y diarios), los Estados miembros no están facultados para establecer mediante su Derecho nacional una prohibición que impida al conductor disfrutar los períodos de descanso semanal normal en el vehículo. En dichas circunstancias, tal prohibición supondría una infracción directa de dicha norma según la interpreta el Tribunal de Justicia, en particular al impedir al conductor hacer algo que está permitido en virtud de las normas establecidas en el artículo 8, apartados 6 y 8, del Reglamento n.º 561/2006.⁵²

84. En consecuencia, concluyo que, si el Tribunal de Justicia decide que el artículo 8, apartados 6 y 8, del Reglamento n.º 561/2006 debe interpretarse en el sentido de que el conductor puede disfrutar los períodos de descanso semanal normal en el vehículo, las normativas nacionales que impiden al conductor hacerlo, como el artículo 2 del Decreto impugnado, están prohibidas por el Reglamento n.º 561/2006.

IV. Conclusión

85. A la luz de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones planteadas por el Raad van State (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Bélgica) de la siguiente manera:

1. El artículo 8, apartados 6 y 8, del Reglamento n.º 561/2006 debe interpretarse en el sentido de que el conductor no puede disfrutar en el vehículo los períodos de descanso semanal normal a que se refiere el artículo 8, apartado 6, de dicho Reglamento.
2. El examen de la segunda cuestión prejudicial no ha revelado ningún factor que pueda afectar a la validez del artículo 8, apartados 6 y 8, en relación con el artículo 19, del Reglamento n.º 561/2006, a la luz del principio de legalidad de los delitos y de las penas recogido en el artículo 49 de la Carta.
3. No procede responder a la tercera cuestión prejudicial.

Con carácter subsidiario, en el supuesto de que el artículo 8, apartados 6 y 8, del Reglamento n.º 561/2006 deba interpretarse en el sentido de que el conductor puede disfrutar en el vehículo los períodos de descanso semanal normal, el Reglamento n.º 561/2006 se opone a una normativa nacional que, como el artículo 2 del Decreto impugnado, prohíbe al conductor disfrutar en el vehículo los períodos de descanso semanal normal a que se refiere el artículo 8, apartado 6, de dicho Reglamento.

⁵² Véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de julio de 1964, Costa/ENEL (6/64, EU:C:1964:66, ECR 585), p. 585, en particular, pp. 593 y 594, y de 26 de febrero de 2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107), apartado 59 y jurisprudencia citada.