



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. ATHANASIOS RANTOS
presentadas el 7 de septiembre de 2023¹

Asunto C-167/22

**Comisión Europea
contra**

Reino de Dinamarca

«Incumplimiento de Estado — Transporte por carretera — Reglamento (CE) n.º 1072/2009 — Artículo 8 — Transportes de cabotaje — Principio general — Artículo 9 — Normas aplicables a los transportes de cabotaje — Reglamento (CE) n.º 561/2006 — Período de descanso — Normativa nacional que limita el período máximo durante el que es posible estacionar en las áreas de descanso públicas de la red de autopistas — Limitación a 25 horas — Artículo 56 TFUE — Obstáculo a la libre prestación de servicios de transporte por carretera»

Introducción

1. Mediante su recurso por incumplimiento, 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 del Derecho de la Unión relativas a la libre prestación de servicios de transporte por carretera previstas en los artículos 1, 8 y 9 del Reglamento (CE) n.º 1072/2009,² al limitar a 25 horas el período máximo durante el que se permite a los camiones estacionar en las áreas de descanso de la red de autopistas pública (en lo sucesivo, «regla de las 25 horas»). La Comisión considera que esta regla hace más difícil que un conductor cumpla el período de descanso semanal normal de al menos 45 horas o el período de descanso semanal reducido de entre 24 y 45 horas consecutivas, establecidos en el artículo 8 del Reglamento (CE) n.º 561/2006,³ y constituye, por consiguiente, un obstáculo a la libre prestación de servicios de transporte por carretera que no está justificada por ninguna de las razones imperiosas de interés general invocadas por el Reino de Dinamarca.

2. Por tanto, en el presente asunto se plantea la cuestión de si la regla de las 25 horas constituye un obstáculo a la libre prestación de servicios de transporte por carretera y, en caso afirmativo, de si dicha regla puede estar justificada por razones imperiosas de interés general.

¹ Lengua original: francés.

² Reglamento 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).

³ Reglamento 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).

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Reglamento n.º 1072/2009

3. El artículo 1 del Reglamento n.º 1072/2009, titulado «Ámbito de aplicación», dispone en sus apartados 1 a 4:

«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 8 de dicho Reglamento, titulado «Principio general», establece:

«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.

[...]»

5. Con arreglo al artículo 9 del citado Reglamento, titulado «Normas aplicables a los transportes de cabotaje»:

«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:

[...]

d) el tiempo de conducción y los períodos de descanso;

[...]

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

6. En virtud del artículo 1 del Reglamento n.º 561/2006:⁴

«El presente Reglamento establece normas sobre el tiempo de conducción, las pausas y los períodos de descanso para los conductores dedicados al transporte por carretera de mercancías y viajeros, con el fin de armonizar las condiciones de competencia entre modos de transporte terrestre, especialmente en lo que se refiere al sector de la carretera, y de mejorar las condiciones de trabajo y la seguridad vial. 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.»

7. El artículo 4 de dicho Reglamento prevé:

«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,

⁴ En su versión aplicable en la fecha de expiración del plazo fijado en el dictamen motivado, esto es, el 15 de julio de 2020.

- “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;

[...]».

8. El artículo 8 del citado Reglamento tiene el siguiente tenor:

«[...]

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.

9. Un período de descanso semanal que incida en dos semanas podrá computarse en cualquiera de ellas, pero no en ambas.»

Derecho danés

9. Ninguna disposición legal o norma administrativa danesa prevé expresamente la regla de las 25 horas. Esta regla, que se introdujo en virtud de un acuerdo político sobre la Ley de Presupuestos para el año 2018,⁵ es aplicable en virtud del artículo 92, apartado 1, del færdselsloven (Código de Circulación)⁶ y entró en vigor el 1 de julio de 2018.⁷

Antecedentes del litigio y procedimiento administrativo previo

10. A raíz de la información recibida por ciertas asociaciones del sector del transporte por carretera, la Comisión inició un procedimiento de infracción contra el Reino de Dinamarca, por considerar que la regla de las 25 horas constituye una restricción a la libre prestación de servicios de transporte.

11. En el contexto de este procedimiento, la Comisión dirigió al Gobierno danés una solicitud de información el 2 de mayo de 2018, un escrito de requerimiento el 20 de julio de 2018, una solicitud de información adicional el 14 de enero de 2019 y un dictamen motivado el 15 de mayo de 2020. Al considerar que las alegaciones formuladas por el Gobierno danés en cada fase no eran convincentes, interpuso un recurso por incumplimiento.

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes

12. Mediante escrito de 4 de marzo de 2022, la Comisión interpuso el presente recurso.

13. Han presentado observaciones escritas ante el Tribunal de Justicia los Gobiernos danés y polaco, y la Comisión. El Gobierno danés y la Comisión también formularon observaciones orales en la vista celebrada el 25 de mayo de 2023.

14. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

- Declare que el Reino de Dinamarca, al limitar a 25 horas el período máximo durante el que es posible estacionar en las áreas de descanso públicas de la red de autopistas danesa, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las reglas relativas a la libre prestación de servicios de transporte previstas en los artículos 1, 8 y 9 del Reglamento n.º 1072/2009.
- Condene en costas al Reino de Dinamarca.

15. El Reino de Dinamarca solicita al Tribunal de Justicia que:

- Desestime el recurso.

⁵ De dicho acuerdo se desprende que la limitación de la duración del estacionamiento de los camiones en las áreas de descanso públicas de la red de autopistas «impedirá, más concretamente, el estacionamiento de larga duración de camiones extranjeros en las áreas de descanso danesas».

⁶ Esta disposición proporciona una base jurídica a las autoridades viarias para establecer normas de circulación respecto de una vía pública que afecten a la utilización o el trazado de dicha vía, como la limitación de la duración del estacionamiento.

⁷ La limitación ha sido aplicada desde agosto de 2018, en primer lugar, por la Vejdirektoratet (Dirección de Carreteras danesa), y desde el 1 de enero de 2019 por la Færdselsstyrelsen (Autoridad de Tráfico danesa).

– Condene en costas a la Comisión.

Análisis

Sobre la admisibilidad

16. El Gobierno danés sostiene que el recurso es inadmisibile en la medida en que, por un lado, no se ajusta a las exigencias de coherencia, de claridad y de precisión derivadas del artículo 120 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia⁸ y, por otro lado, no existe concordancia entre las pretensiones y los motivos invocados en la demanda.⁹

17. La Comisión replica que tanto las pretensiones contenidas en el recurso como los motivos y alegaciones invocados en su apoyo están formulados de manera clara y precisa.

18. A mi juicio, del escrito de recurso se desprende claramente que, según la Comisión, la regla de las 25 horas vulnera los principios generales en materia de libre prestación de servicios de transporte de mercancías en la Unión, garantizados en los artículos 1, 8 y 9 del Reglamento n.º 1072/2009, debido a que esta regla limita la posibilidad de tomar períodos de descanso en la red de autopistas danesa, de conformidad con el Reglamento n.º 561/2006, y, por consiguiente, dificulta la prestación de servicios de transporte de mercancías en dicho Estado miembro.

19. Más concretamente, la Comisión no afirma que la regla de las 25 horas sea contraria a la normativa aplicable a los períodos de descanso y, en particular, al Reglamento n.º 561/2006, sino más bien que tal limitación al estacionamiento constituye un obstáculo, en la práctica, a la posibilidad que tienen los conductores y las empresas de transporte de prestar sus servicios en territorio danés.¹⁰

20. Considero, pues, que el recurso cumple los requisitos establecidos en el artículo 120 del Reglamento de Procedimiento y propongo, por tanto, desestimar la excepción de inadmisibilidad propuesta por el Reino de Dinamarca.

Sobre el fondo

21. En esencia, en su recurso por incumplimiento, la Comisión, apoyada por la República de Polonia, reprocha al Reino de Dinamarca el hecho de que la regla de las 25 horas constituye un obstáculo a la libre prestación de servicios de transporte por carretera que no se justifica por ninguna de las razones imperiosas de interés general invocadas por este.

⁸ El alcance muy amplio de las disposiciones del Derecho de la Unión invocadas, a saber, los artículos 1, 8 y 9 del Reglamento n.º 1072/2009, no permite a dicho Gobierno conocer con precisión el alcance del incumplimiento del Derecho de la Unión que se le reprocha.

⁹ La Comisión se refiere en varias ocasiones a los artículos 1, 4, 6 y 8 del Reglamento n.º 561/2006, que no se mencionan en las pretensiones.

¹⁰ Considero, además, que el Gobierno danés ha comprendido correctamente estas alegaciones y ha podido formular sus respuestas en cuanto a su fundamentación con pleno conocimiento de causa. Por otra parte, las alegaciones formuladas en la dúplica en apoyo de la excepción de inadmisibilidad se refieren principalmente a la fundamentación del recurso. En efecto, el Gobierno danés alega, en esencia, que la normativa en materia de transportes no está comprendida en el ámbito de la competencia exclusiva de la Unión, sino en el de una competencia compartida entre esta y los Estados miembros, que la normativa adoptada por la Unión a este respecto no prohíbe las restricciones al estacionamiento y que la prohibición de las restricciones establecida en el artículo 56 TFUE no se aplica a los servicios en el ámbito de los transportes.

22. El Gobierno danés alega, con carácter preliminar, que, en virtud del principio de subsidiariedad, la competencia para establecer normas sobre la duración del estacionamiento en las áreas de descanso en el territorio nacional no corresponde a la Unión, sino a los Estados miembros.

23. Pues bien, al igual que señala acertadamente la Comisión, considero que esta alegación no es pertinente, dado que la Comisión no cuestiona la compatibilidad con el Tratado FUE de las normas de estacionamiento, como la regla de las 25 horas, en sí mismas, sino más bien el hecho de que, mediante el establecimiento, legítimo de por sí, de dicha regla de las 25 horas, el Reino de Dinamarca ha introducido un obstáculo a la libre prestación de servicios de transporte.¹¹

24. El Gobierno danés señala, también con carácter preliminar, que los servicios sujetos al artículo 58 TFUE están excluidos del ámbito de aplicación del artículo 56 TFUE.

25. Pues bien, es cierto que, en virtud del artículo 58 TFUE, apartado 1, la libre prestación de servicios, en materia de transportes, no se regirá por lo dispuesto en el artículo 56 TFUE, que regula con carácter más general la libre prestación de servicios, sino por las disposiciones del título del Tratado FUE relativo a los transportes, integrado por los artículos 90 TFUE a 100 TFUE.¹²

26. Los servicios que constituyen el objeto del presente asunto están sujetos al Reglamento n.º 1072/2009, adoptado sobre la base del artículo 71 CE (actualmente artículo 91 TFUE, tras su modificación). Este Reglamento, de conformidad con su artículo 1, apartados 1 y 4, se aplica a los transportes internacionales de mercancías por carretera por cuenta ajena para los trayectos efectuados en el territorio de la Unión, incluidos los transportes de cabotaje, a saber, los transportes nacionales por cuenta ajena llevados a cabo con carácter temporal en un Estado miembro de acogida,¹³ y tiene por objeto suprimir las restricciones a la libre prestación de servicios de transporte por carretera.¹⁴

27. Por consiguiente, en mi opinión, aunque se adopten en el contexto de la política común de transportes, las disposiciones del Reglamento n.º 1072/2009 se refieren al ámbito específico de las prestaciones de servicios en materia transportes y, según la jurisprudencia, deben interpretarse a la luz del principio general de libre prestación de servicios consagrado en el artículo 56 TFUE.¹⁵

28. Según jurisprudencia reiterada, dicha disposición no solo exige eliminar toda discriminación en perjuicio del prestador de servicios establecido en otro Estado miembro por razón de su nacionalidad, sino suprimir también cualquier restricción, aunque se aplique indistintamente a

¹¹ En efecto, a falta de normas comunes u otras medidas sobre la base del artículo 91 TFUE, apartado 1, incumbe a los Estados miembros regular las condiciones de prestación de servicios como los controvertidos en el litigio principal, siempre que se respeten las normas generales del Tratado FUE (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de diciembre de 2017, Asociación Profesional Elite Taxi, C-434/15, EU:C:2017:981, apartados 46 y 47).

¹² Véase, en este sentido, la sentencia de 8 de diciembre de 2020, Polonia/Parlamento y Consejo (C-626/18, EU:C:2020:1000), apartados 144 y 145 y jurisprudencia citada.

¹³ Véase el artículo 8, apartado 2, de dicho Reglamento.

¹⁴ El considerando 4 del Reglamento n.º 1072/2009 establece, en particular, que «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».

¹⁵ Véase, por analogía, la sentencia de 26 de junio de 2001, Comisión/Portugal (C-70/99, EU:C:2001:355), apartados 20 a 22.

los prestadores de servicios nacionales y a los de los demás Estados miembros, cuando pueda prohibir, obstaculizar o hacer menos interesantes las actividades del prestador establecido en otro Estado miembro, en el que presta legalmente servicios análogos.¹⁶

Sobre la existencia de una restricción a la libre prestación de servicios

29. En su recurso por incumplimiento, la Comisión alega que el Reino de Dinamarca, al introducir la regla de las 25 horas, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 1, 8 y 9 del Reglamento n.º 1072/2009, interpretados a la luz del principio general de libre prestación de servicios enunciado en el artículo 56 TFUE.

30. Aunque el Reglamento n.º 1072/2009 no contiene ninguna disposición expresa que obligue a los Estados miembros a prever zonas de estacionamiento para los conductores de camiones, la Comisión considera que la existencia de estas zonas en todo el territorio de la Unión, gratuitas o de pago, públicas o no, es necesaria para la libre prestación de servicios de transporte por carretera garantizada por las disposiciones antes citadas y que la introducción de la regla de las 25 horas afecta a la capacidad de los conductores para cumplir las obligaciones en cuanto al período de descanso semanal normal de 45 horas y al período de descanso semanal reducido de más de 25 horas,¹⁷ así como la relativa al tiempo de conducción total, establecidas en los artículos 4, 6 y 8 del Reglamento n.º 561/2006.

31. Esta regla afecta principalmente a los transportistas no residentes en Dinamarca, que necesitan zonas de estacionamiento y de descanso en territorio danés, mientras que los transportistas que disponen de centros de operaciones en Dinamarca pueden hacer más fácilmente que sus conductores lleven sus camiones a esos centros.¹⁸

32. El Gobierno danés replica, en esencia, que la regla de las 25 horas no es discriminatoria y no constituye un obstáculo al transporte internacional de mercancías.

33. Afirma que el Reglamento n.º 1072/2009 y el Reglamento n.º 561/2006 no contienen ninguna disposición relativa a las normas de estacionamiento, que siguen siendo competencia de los Estados miembros. Además, en su opinión, la regla responde a la necesidad de zonas de estacionamiento, imprescindible para dar cumplimiento a las obligaciones exigidas por estos dos Reglamentos, habida cuenta del número de plazas de estacionamiento públicas y privadas disponibles en Dinamarca.

34. Según el citado Gobierno, las áreas de descanso de la red de autopistas que son objeto del presente asunto no están concebidas para que puedan tomarse períodos de descanso de larga duración y, en cualquier caso, las empresas de transporte están obligadas a planificar las

¹⁶ Véase la sentencia de 23 de noviembre de 1999, Arblade y otros (C-369/96 y C-376/96, EU:C:1999:575), apartado 33 y jurisprudencia citada.

¹⁷ Ha de recordarse que, en el sentido del artículo 4, letra h), del Reglamento n.º 561/2006, el «período de descanso semanal», es decir, el período semanal durante el cual un conductor puede disponer libremente de su tiempo, se compone, por un lado, de un «período de descanso semanal normal» de al menos 45 horas y, por el otro, de un «período de descanso semanal reducido» inferior a 45 horas que, sujeto a las condiciones establecidas en dicho Reglamento, se puede reducir hasta un mínimo de 24 horas consecutivas.

¹⁸ En opinión de la Comisión, la regla de las 25 horas únicamente permite que un conductor de camiones que conduzca en territorio danés tome el período de descanso semanal reducido más breve posible previsto en el artículo 8 del Reglamento n.º 561/2006 y le impide disfrutar de los períodos de descanso semanales normales contemplados en dicha disposición. Por otra parte, considera que esta regla también puede llevar a un conductor a superar durante una o dos semanas el período máximo de conducción autorizado previsto en el artículo 6 del citado Reglamento, afecta a la salud de los conductores, que se ven obligados a romper su ritmo circadiano normal, y crea problemas para los conductores, que deben viajar a la vecina Alemania tras llegar a Dinamarca, debido a la prohibición de conducir en territorio danés durante el fin de semana.

operaciones de transporte, en virtud del artículo 10, apartado 2, del Reglamento n.º 561/2006, y a correr con los gastos de alojamiento, de conformidad con el artículo 8, apartado 8, de dicho Reglamento. Por otra parte, señala que la regla de las 25 horas aumenta la capacidad de estacionamiento de corta duración, al facilitar la posibilidad de que los conductores tomen descansos más breves, y crea un incentivo en el mercado para que se habiliten zonas de estacionamiento protegidas, más adaptadas a las necesidades de un estacionamiento de larga duración.

35. Con carácter preliminar, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, 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.¹⁹

36. En el presente asunto, tras un debate entre las partes, parece que, en la fecha del dictamen motivado, existían en Dinamarca 1 400 plazas de estacionamiento en las áreas de descanso públicas y, cuando menos, 855 plazas de estacionamiento sin límite de tiempo facilitadas por el sector privado.²⁰

37. Pues bien, es cierto que, desde un punto de vista puramente práctico, la regla de las 25 horas, al limitar el tiempo de estacionamiento en las áreas de descanso públicas, dificulta a los transportistas tomar períodos de descanso en las áreas a las que se aplica esta regla, pues impide a los conductores disfrutar en ellas períodos de descanso semanal normal y períodos de descanso semanal reducido superiores a 25 horas. Además, aunque los transportistas no puedan tomar períodos de descanso normal en su vehículo,²¹ dicha regla parece impedir que los transportistas utilicen las áreas de descanso en cuestión para estacionar sus camiones y pasar esos períodos de descanso en otro lugar.²²

38. Dicho esto, no estoy convencido de que los límites al estacionamiento en las áreas de descanso públicas que vayan más allá del de 25 horas impuesto por la normativa nacional controvertida constituyan un verdadero obstáculo a la libre prestación de servicios conforme al Derecho de la Unión.

39. Para empezar, he de señalar que, si bien la existencia de plazas de estacionamiento, y en particular de plazas de estacionamiento públicas, en la red de carreteras danesa promueve sin duda el cumplimiento de las obligaciones relativas a los períodos de descanso exigidas por el Reglamento n.º 561/2006, la normativa de la Unión invocada por la Comisión no obliga a proporcionar plazas de estacionamiento.

¹⁹ Véase, en particular, la sentencia de 12 de abril de 2018, Comisión/Dinamarca (C-541/16, EU:C:2018:251), apartado 25 y jurisprudencia citada.

²⁰ Estas son las cifras corregidas, facilitadas en la vista por el Gobierno danés, que no descartó la existencia de otras áreas de descanso privadas de las que, sin embargo, no tuviera conocimiento.

²¹ Véase el artículo 8, apartado 8, del Reglamento n.º 561/2006, en su versión modificada por el Reglamento (UE) 2020/1054 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2020 (DO 2020, L 249, p. 1). En cuanto a la versión original del artículo 8 de dicho Reglamento, en la sentencia de 20 de diciembre de 2017, Vaditrans (C-102/16, EU:C:2017:1012), apartado 45, el Tribunal de Justicia ya precisó, en esencia, que esta disposición ha de interpretarse en el sentido de que los conductores no pueden disfrutar sus períodos de descanso semanal en su vehículo.

²² Observo una divergencia de puntos de vista entre las partes en cuanto a la viabilidad, en la práctica, de tal solución. En cualquier caso, la Comisión no ha aportado ninguna prueba concreta en este sentido.

40. Es cierto que, con arreglo al artículo 39, apartado 2, letra c), del Reglamento (UE) n.º 1315/2013,²³ en cuanto a las infraestructuras de transporte por carretera, los Estados miembros están obligados, en particular, a «la construcción de zonas de descanso en las autopistas aproximadamente cada 100 kilómetros de forma acorde con las necesidades de la sociedad, del mercado y del medio ambiente, con el fin, entre otras cosas, de ofrecer zonas de estacionamiento adecuadas con un nivel suficiente de seguridad y protección a los usuarios comerciales de la carretera». Sin embargo, esta disposición no prevé ninguna norma sobre las modalidades de utilización de esos espacios y no es pertinente en el presente asunto, puesto que la Comisión no la ha invocado en sus imputaciones. Además, el Reglamento n.º 561/2006, mencionado por la Comisión, al precisar en su artículo 8 *bis* el alcance del citado precepto, se limita a establecer que, de conformidad con esa misma disposición, los Estados miembros «deberán fomentar» la creación de zonas de estacionamiento para los usuarios comerciales de la carretera.²⁴

41. La Comisión, si bien observa que la existencia de zonas de estacionamiento que ofrecen la posibilidad de aparcar durante 45 horas es un «requisito previo» para el funcionamiento del mercado interior de los servicios de transporte por carretera, precisa que su alegación no es que el Gobierno danés *no haya provisto de un número suficiente de áreas de descanso* con posibilidad de estacionamiento de larga duración, sino que *haya limitado las posibilidades existentes de estacionamiento* hasta tal punto que ello constituye un obstáculo a la prestación de servicios de transporte en Dinamarca por transportistas no residentes.²⁵

42. A falta de una obligación de *proveer* de un determinado número de áreas de descanso, me pregunto sobre qué fundamento se puede obligar a un Estado miembro a *mantener* dichas áreas una vez que las ha creado o, en lo que concierne al presente asunto, se le puede impedir *regular* la utilización de las mismas. A mi juicio, la alegación de la Comisión implica que un Estado miembro que dispone de un número suficiente de plazas de estacionamiento podría crear un obstáculo a la libre prestación de servicios de transporte simplemente por reducir el número de estas plazas, mientras que otro Estado miembro que no disponga de suficientes plazas no crearía tal obstáculo, a menos que reduzca el número de ellas. En otras palabras, opino que el enfoque de la Comisión equivale a considerar que existe una vulneración de las libertades fundamentales de resultados de un mero cambio de circunstancias, aun cuando los Estados miembros no estén obligados a adoptar medidas ni a abstenerse de hacerlo.

43. A continuación, me parece que la Comisión se ha limitado a mencionar la incidencia (indirecta) de la regla de las 25 horas en la prestación de servicios de transporte con destino en Dinamarca, sin demostrar, no obstante, que este supuesto obstáculo reduzca verdaderamente la capacidad de las empresas de transporte establecidas en otros Estados miembros de competir eficazmente con las empresas establecidas en Dinamarca. Por añadidura, también me pregunto por qué razón la existencia de plazas de estacionamiento privadas de que se dispone, según las pruebas presentadas en la vista, ofrecidas a un precio muy reducido no basta para eliminar los problemas a que se refiere la Comisión.

²³ Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte, y por el que se deroga la Decisión n.º 661/2010/UE (DO 2013, L 348, p. 1).

²⁴ Este artículo, introducido por el Reglamento 2020/1054, no es aplicable en el presente asunto, pero proporciona una fuente de interpretación útil. Además, como precisan los considerandos 3 y 4 del Reglamento Delegado (UE) 2022/1012 de la Comisión, de 7 de abril de 2022, por el que se completa el [Reglamento n.º 561/2006] en lo relativo al establecimiento de normas que detallan el nivel de servicio y la seguridad de las zonas de estacionamiento seguras y protegidas, así como a los procedimientos para su certificación (DO 2022, L 170, p. 27), la Comisión, pese a reconocer la escasez significativa de zonas de estacionamiento seguras y protegidas en la Unión, se limita a señalar que debe «fomentarse» el desarrollo de tales instalaciones a nivel de la Unión.

²⁵ Véase el escrito de recurso, apartado 41.

44. Debo señalar, a este respecto, que la regla de las 25 horas no da lugar a una discriminación directa. Tampoco tiene por objeto ni por efecto regular la prestación de servicios de transporte entre Estados miembros.

45. La incidencia de esta regla en la prestación de servicios de transporte entre Estados miembros, alegada por la Comisión, se basa, por tanto, en una presunción que, en mi opinión, no es conforme con los principios aplicables a la carga de la prueba mencionados en el punto 35 de las presentes conclusiones. En estas circunstancias, por ejemplo, no es posible descartar que la incidencia de dicha regla en el estacionamiento y en la organización de los períodos de descanso de los conductores y, por consiguiente, en la prestación de servicios transfronterizos de transporte por carretera en Dinamarca sea demasiado insignificante y aleatoria para que pueda considerarse que tal medida nacional puede constituir un obstáculo a la prestación de servicios de transporte entre los Estados miembros.

46. Por último, como subraya el Gobierno danés, de conformidad con el artículo 10, apartado 2, del Reglamento n.º 561/2006, las empresas de transporte organizarán el trabajo de los conductores de tal manera que estos puedan respetar, entre otras disposiciones, las del capítulo II de dicho Reglamento (relativas, en particular, a las pausas y los períodos de descanso) y, con arreglo al artículo 8, apartado 8, párrafo segundo, del mismo Reglamento, todos los gastos de alojamiento fuera del vehículo correrán a cargo del empresario.²⁶

47. Por consiguiente, a falta de una normativa de la Unión (aunque se contemple y sea deseable)²⁷ destinada a imponer a los Estados miembros la construcción de plazas de estacionamiento y sus modalidades de uso, me pregunto si la necesidad de encontrar o desarrollar bases logísticas (en este caso, zonas de estacionamiento) para dar soporte a las actividades de transporte y de cabotaje no forma parte simplemente de las cargas y de los riesgos comerciales de las empresas de transporte y, por tanto, no puede recaer sobre los Estados miembros. A mi parecer, los Estados miembros no están obligados a *favorecer*, sino simplemente a facilitar, la prestación de servicios de transporte transfronterizos en su territorio, independientemente de si han provisto o no de zonas de estacionamiento y de la normativa que las regule. Por otra parte, ninguna disposición del Derecho de la Unión parece oponerse a que los Estados miembros puedan proceder a una reordenación de estos espacios con el fin de explotarlos para perseguir otros intereses públicos.

48. A la vista de lo anterior, por lo que respecta a las imputaciones expuestas en los puntos 29 a 31 de las presentes conclusiones, dudo que la Comisión haya aportado la prueba que le incumbía.

49. Por consiguiente, propongo que se desestime el recurso.

50. Dicho esto, si el Tribunal de Justicia llega a la conclusión de que la regla de las 25 horas constituye un obstáculo a la libre prestación de servicios de transporte por carretera, habrá de comprobarse si dicha regla está justificada por las razones imperiosas de interés general invocadas por el Gobierno danés, cuestión que examinaré, con carácter subsidiario, en los siguientes puntos de las presentes conclusiones.

²⁶ Además, en lo tocante a la alegación de la Comisión según la cual el supuesto obstáculo a los servicios de transporte en Dinamarca se ve agravado por la normativa en materia de tráfico en Alemania que prohíbe a los camiones circular durante el fin de semana, debo señalar que una declaración de incumplimiento de un Estado miembro no puede depender de una situación contingente, de hecho o de Derecho, existente en otro Estado miembro. El enfoque contrario llevaría a la consecuencia absurda de que el comportamiento del primer Estado miembro infringiría o no el Derecho de la Unión en función de la situación concurrente en el segundo Estado miembro.

²⁷ Véase el punto 40 de las presentes conclusiones.

Con carácter subsidiario, sobre la existencia de una justificación por razones imperiosas de interés general

51. El Gobierno danés aduce, en esencia, que, en cualquier caso, la regla de las 25 horas es adecuada para alcanzar objetivos legítimos y no va más allá de lo necesario y adecuado.

52. La Comisión replica que, si bien los cuatro objetivos alegados por el Gobierno danés para justificar la regla de las 25 horas pueden considerarse legítimos y de interés general, dicha regla no es adecuada para alcanzar tales objetivos.

53. Pues bien, a juzgar por la intención del legislador danés, expresada en el acuerdo sobre la Ley de Presupuestos para el año 2018,²⁸ el establecimiento de la regla de las 25 horas parece tener un objetivo abiertamente discriminatorio. En efecto, las partes convienen en que el objetivo declarado de esta regla era impedir, «más concretamente, el estacionamiento de larga duración de camiones extranjeros en las áreas de descanso danesas».

54. Sin embargo, durante el procedimiento administrativo previo, el Gobierno danés señaló otros objetivos que, como reconoce la Comisión, podrían considerarse legítimos y de interés general,²⁹ a saber, en primer lugar, garantizar una mayor capacidad en las áreas de descanso públicas para que los conductores puedan tomar sus pausas y tener períodos de descanso cortos; en segundo lugar, eliminar el estacionamiento ilegal y peligroso para el tráfico en las áreas de descanso de las autopistas; en tercer lugar, asegurar el buen funcionamiento de las áreas de descanso, y, en cuarto lugar, garantizar a los conductores un buen entorno laboral y unas buenas condiciones de trabajo.

55. Por lo que respecta al objetivo de garantizar una mayor capacidad para que los conductores puedan tomar sus pausas y tener períodos de descanso cortos, la Comisión ha señalado, sobre la base de los datos facilitados por el Gobierno danés, y sin que este lo haya refutado, que no existe un vínculo directo entre el estacionamiento de larga duración de los camiones en las áreas de descanso de las autopistas de Dinamarca y el problema de capacidad mencionado.³⁰

56. En cuanto al objetivo de eliminar el estacionamiento ilegal y peligroso para el tráfico en las áreas de descanso de las autopistas, como observa la Comisión, el estacionamiento fuera de las zonas reservadas ya es ilegal, sin que sea necesario añadir otra prohibición que, por lo demás, afecte a un comportamiento que no está directamente comprendido entre las conductas de estacionamiento ilegal.³¹

57. En lo atinente al objetivo de asegurar el buen funcionamiento de las áreas de descanso, considero que la prohibición de estacionamiento de larga duración no está directamente relacionada con el buen funcionamiento de dichas áreas, y que por tanto ese objetivo podría tratar de lograrse por medios más directos, como la regulación de su actividad.

²⁸ Véase el punto 9 de las presentes conclusiones.

²⁹ Por otra parte, el Tribunal de Justicia ha declarado, en esencia, que el control de la proporcionalidad de una normativa nacional restrictiva debe basarse no solo en el objetivo perseguido por esa normativa, tal como se presentaba en el momento en que fue adoptada, sino también en los efectos de dicha normativa, apreciados con posterioridad a su adopción (véase la sentencia de 30 de junio de 2016, Admiral Casinos & Entertainment, C-464/15, EU:C:2016:500), apartado 37. Por lo demás, considero que un procedimiento por incumplimiento no podría fundamentar, en ningún caso, un «juicio de intenciones».

³⁰ En efecto, parece que los problemas de capacidad detectados se deben principalmente a una falta de capacidad en general y no al hecho de que los camiones estacionen en estas áreas de descanso durante más de 25 horas.

³¹ Aun cuando, como alega el Gobierno danés en la réplica, la regla de las 25 horas ha reducido en la práctica los problemas de capacidad y, por consiguiente, las infracciones, esta regla no me parece en sí misma proporcionada al objetivo perseguido.

58. Por lo que atañe al objetivo de garantizar a los conductores un buen entorno laboral y unas buenas condiciones de trabajo, no veo ningún vínculo directo entre la regla de las 25 horas y este objetivo, que debe perseguirse con independencia de la duración del estacionamiento.³²

59. Además, en cuanto a las razones por las que la regla de las 25 horas es la única medida que permite alcanzar los objetivos perseguidos, de modo que ninguna de las medidas menos lesivas para la libre prestación de servicios podría ser lo suficientemente eficaz para alcanzarlos, ha de recordarse que, aunque según jurisprudencia reiterada la carga de la prueba que incumbe a un Estado miembro no puede llegar hasta el punto de exigir que dicho Estado miembro demuestre de forma positiva que ninguna otra medida imaginable permitiría alcanzar dicho objetivo en las mismas condiciones, no es menos cierto que tal Estado miembro debe rebatir de manera fundada y pormenorizada los datos presentados por la Comisión y las consecuencias que se derivan de ellos.³³

60. Pues bien, en mi opinión, el Gobierno danés no ha aportado tales datos.

61. Por los motivos expuestos, considero que, si el Tribunal de Justicia llega a la conclusión de que la regla de las 25 horas constituye un obstáculo a la libre prestación de servicios de transporte por carretera —con lo que no estoy de acuerdo, como he expuesto en los puntos 29 a 48 de las presentes conclusiones—, esa regla difícilmente podría justificarse por las razones invocadas por el Gobierno danés.

Costas

62. En virtud del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que el Reino de Dinamarca ha solicitado que se condene en costas a la Comisión y esta ha visto desestimadas sus pretensiones, propongo que se condene en costas a la Comisión.

Conclusión

63. A la luz de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que:

- Desestime el recurso.
- Condene en costas a la Comisión.

³² Por ejemplo, mediante normas como las relativas a la prohibición de pasar el período de descanso semanal en un vehículo, que es más adecuado para el objetivo en cuestión.

³³ Véase la sentencia de 27 de febrero de 2020, Comisión/Bélgica (Contables) (C-384/18, EU:C:2020:124), apartado 55 y jurisprudencia citada.